

GRUPO I – CLASSE V – Plenário  
TC 021.302/2017-0.

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgão: Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. AQUISIÇÃO ISOLADA DE ITENS EM PREGÕES NOS QUAIS A ADJUDICAÇÃO SE DEU DE FORMA GLOBAL, COM EXISTÊNCIA DE OFERTAS COM MENOR PREÇO PARA OS MESMOS ITENS NA FASE DE LANCES. DESCUMPRIMENTO REITERADO DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU, COM POSSÍVEIS PREJUÍZOS AO ERÁRIO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.**

## RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, a título de relatório, a instrução produzida no âmbito da Secex-RJ (peça 132), que contou com o aval do corpo diretivo da unidade (peças 133 e 134):

### 1. APRESENTAÇÃO

1.1. Consoante estabelecido na proposta de fiscalização formulada pelo gabinete da Secex-RJ, constante do TC 012.419/2017-6, o presente trabalho tinha 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”, bem como identificar “eventuais procedimentos para mitigação de riscos associados”. Em outras palavras, por meio dessa ação de controle, esta unidade técnica pretendia, em resumo, verificar a hipótese de ocorrência sistemática de prática que vem sendo condenada pela jurisprudência do TCU, configurada pela aquisição isolada de itens que, originariamente, foram licitados e adjudicados não de maneira individualizada, mas em conjunto, na forma de lotes. O óbice a essa conduta advém do fato de que, ao ser o grupo de itens adjudicado pelo menor preço global do conjunto (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. Assim, embora seja certo afirmar que, considerando o conjunto como unidade de aquisição, esteja assegurada a economicidade da compra do grupo como um todo – desde que mantidas as proporções originais de quantitativos licitados –, o mesmo não se pode afirmar em relação a itens isolados desse conjunto, dado que, individualmente, tais itens podem ter contado, na disputa de lances, com proposta de preço unitário inferior àquela feita pelo licitante vencedor do lote. Ou seja, um item destacado de seu grupo pode não mais apresentar a vantajosidade intrínseca ao lote a que pertencia, devendo, portanto, sua adequação ao critério da melhor oferta ser avaliada de forma individualizada, considerando a melhor proposta de preço unitário relativa a ele.

1.2. No que se refere à delimitação territorial estabelecida também na referida proposta de fiscalização – que levou à seleção das unidades licitantes localizadas na Região Sudeste –, a escolha teve por base a particularidade de ter sido a Secex-RJ, desde o advento da Portaria 18/2015-Segecex, a responsável pelo 7º Núcleo de Controle e Aquisições Logísticas - NLog, a ela incumbindo, portanto, a instrução dos processos de denúncia e representação que versavam sobre licitações e contratos não apenas da sua

própria clientela, mas também dos processos relativos a unidades vinculadas às secretarias de controle externo localizadas nos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Espírito Santo (embora revogada a Portaria 18/2015-Segecex, a sistemática foi mantida, em essência, pela Portaria 13/2016-Segecex).

1.3. Em relação à amplitude do exame, definiu-se, na proposta de fiscalização, que a verificação deveria circunscrever-se aos pregões eletrônicos realizados via ambiente Comprasnet. A restrição ao sistema Comprasnet – e, conseqüentemente, ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) – foi motivada pela representatividade da utilização dessas plataformas, quando comparadas a outros sistemas voltados à operacionalização de licitações na modalidade eletrônica, como, por exemplo, o Licitações-e, do Banco do Brasil, e o Licitações Caixa, da Caixa Econômica Federal. Além desse aspecto, a escolha considerou, também, a disponibilidade dos registros daquele sistema em bases de dados internalizadas no TCU.

1.4. Como linha de ação, foi fixada, na mesma proposta de fiscalização, a meta de “auditar o ambiente e os mecanismos de controle interno e o sistema de gestão de risco da Administração Pública, aplicando testes substantivos nos riscos então identificados”.

1.5. Em termos de benefício esperado, aventou-se, na proposta de fiscalização, a redução de fraudes, desvios e outros prejuízos em licitações e contratos decorrentes da utilização inadequada do sistema Siasg, mitigando riscos em aquisições por meio de agrupamentos de itens no Siasg/Comprasnet na Região Sudeste.

1.6. Quanto aos resultados alcançados, detalhados nas seções seguintes, pode-se adiantar que, em relação ao objetivo principal do trabalho, constatou-se, efetivamente, o descumprimento sistemático da jurisprudência do TCU relativamente à aquisição de subconjuntos de itens de grupos adjudicados pelo valor global do lote em pregões realizados sob a forma de registro de preços (v. seção 3.1). Adicionalmente, no curso das análises voltadas ao objeto principal deste trabalho, foram identificadas outras falhas, tratadas como achados, como é o caso do descumprimento pela Fiocruz da determinação constante do item 9.3 do Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário, relacionada à aquisição de itens de grupo (v. seção 3.2). Foram também registradas ocorrências de majoração de preços unitários de itens por ocasião da negociação que sucede à aceitação das propostas em pregões (v. seção 3.3), bem como identificação de falhas em atas de registro de preços em vista da ausência de especificação das necessárias datas de assinatura e de início e de fim de sua vigência (v. seção 3.4).

## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Deliberação de que se originou o trabalho

2.1.1. Ao apreciar a proposta de fiscalização formalizada nos autos do TC 012.419/2017-6, o Ministro Vital do Rêgo exarou despacho (peça 4 do TC 012.419/2017-6) autorizando a realização do acompanhamento das aquisições realizadas na região Sudeste por meio de agrupamento no Sistema de Serviços Gerais (Sisg), com o objetivo de avaliar a aderência das unidades jurisdicionadas às normas e à 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, além de identificar eventuais procedimentos para mitigação de riscos associados.

2.1.2. Em cumprimento ao referido despacho, a Secex-RJ autuou o presente processo.

### 2.2. Motivação para a realização da presente ação de controle

2.2.1. Como já comentado acima, a jurisprudência do TCU tem evoluído no que se refere à admissibilidade de licitações realizadas sob a modelagem de adjudicação de grupos de itens, considerando o menor preço global do lote.

2.2.2. Adiante, constam compilados alguns julgados paradigmáticos que abordaram, ao longo do tempo, aspectos relacionados à questão principal desta fiscalização, qual seja, a opção pela adjudicação por lotes de itens em certames realizados na forma de registro de preços.

#### 2.2.3. Acórdão 2.977/2012-TCU-Plenário (Relator Ministro Weder de Oliveira)

2.2.3.1. Como ponto de partida, vale citar a manifestação emitida no voto que fundamentou o Acórdão 2.977/2012-TCU-Plenário (TC 022.320/2012-1).

2.2.3.2. Ao analisar pregão eletrônico destinado a registro de preços para aquisição de gêneros alimentícios, o Ministro Weder de Oliveira destacou, inicialmente, a jurisprudência consolidada no TCU, expressa na Súmula 247, segundo a qual o objeto deve ser parcelado, objetivando a disputa por itens específicos, sobretudo quando a Administração não estiver obrigada a adquirir todos os itens do lote a cada compra. E arrematou com a seguinte colocação: “Em registro de preços, a realização de licitação utilizando-se como critério de julgamento o menor preço global por grupo/lote leva, *vis à vis* a adjudicação por item, a flagrantes contratações antieconômicas e dano ao erário, potencializado pelas possibilidades de adesões, uma vez que, como reiteradamente se observa, itens são ofertados pelo vencedor do grupo a preços superiores aos propostos por outros competidores”.

2.2.3.3. Acompanhando o entendimento do relator, o Tribunal proferiu o mencionado Acórdão 2.977/2012-TCU-Plenário, por meio do qual determinou à unidade realizadora do pregão em questão que se abstinhasse, em licitação para registro de preços, de adotar como critério de adjudicação o de menor preço global por lote, concomitantemente com disputa por itens, sem que estejam demonstradas nos autos as razões pelas quais tal critério, conjuntamente com os que presidiram a formação dos grupos, é o que conduzirá à contratação mais vantajosa, comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item.

2.2.3.4. No aresto, ficou registrado, ainda, o dever de se demonstrar, nos autos do procedimento licitatório, a compatibilidade entre o modelo de adjudicação por lotes e o sistema de registro de preços, quando a Administração não estiver obrigada a proceder a aquisições por grupo.

2.2.4. Acórdão 2.695/2013-TCU-Plenário (Relator Ministro Marcos Bemquerer)

2.2.4.1. Em 2013, ao avaliar a questão versada no TC 009.970/2013-4, envolvendo pregão eletrônico destinado a registro de preços, com previsão supostamente indevida de adjudicação por lotes, o Ministro Marcos Bemquerer reproduziu, no voto condutor do Acórdão 2.695/2013-TCU-Plenário, os seguintes excertos do Acórdão 2.977/2012-TCU-Plenário:

A adjudicação por grupo, em licitação para registro de preços, sem robustas, fundadas e demonstradas razões (fáticas e argumentativas) que a sustente, revela-se sem sentido quando se atenta para o evidente fato de que a Administração não está obrigada a adquirir a composição do grupo a cada contrato, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que desejar.

Essa modelagem torna-se potencialmente mais danosa ao erário na medida em que diversos outros órgãos e entidade podem aderir a uma ata cujos preços não refletem os menores preços obtidos na disputa por item.

O que fica registrado quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor.

(...)

Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item. É preciso demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global por grupo e promover aquisições por itens, em sistema de registro de preços. A Administração não irá adquirir grupos, mas itens.

Repisando, na licitação por grupos/lotes, a vantajosidade para a Administração apenas se concretizaria se fosse adquirido do licitante o grupo/lote integral, pois o menor preço é resultante da multiplicação de preços de diversos itens pelas quantidades estimadas.

Em registro de preços, a realização de licitação utilizando-se como critério de julgamento o menor preço global por grupo/lote leva, *vis à vis* a adjudicação por item, a flagrantes contratações antieconômicas e dano ao erário, potencializado pelas possibilidades de adesões, uma vez que, como reiteradamente se observa, itens são ofertados pelo vencedor do grupo a preços superiores aos propostos por outros competidores.

2.2.4.2. Com tais considerações, e entendendo caracterizada falha estrutural na modelagem adotada no certame, o citado relator sugeriu fosse determinado à Secretaria de Logística e Tecnologia do Ministério

do Planejamento o desenvolvimento de mecanismo que impedisse a Administração, em pregões eletrônicos regidos pelo sistema de registro de preços com a opção pela adjudicação por grupos, de consignar em ata de registro de preços item com preço superior àquele de menor valor resultante da disputa por itens dentro do respectivo grupo, ainda que o item de maior valor fizesse parte da proposta vencedora contendo o menor valor global por grupo.

2.2.4.3. Embora não tenha encampado a proposta do relator, ao proferir o Acórdão 2.695/2013-TCU-Plenário, este Tribunal determinou a remessa de cópia da deliberação à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti, para que aquela unidade técnica do TCU, tendo em conta a proposta formulada pelo relator, avaliasse a oportunidade e conveniência de adotar iniciativa que considerasse apropriada junto à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI do Ministério do Planejamento.

2.2.5. Acórdão 343/2014-TCU-Plenário (Relator Ministro Valmir Campelo)

2.2.5.1. Posteriormente, examinando, no âmbito do TC 033.312/2013-3, questionamento relativo a pregão eletrônico para registro de preços destinado à contratação de serviços de impressão com fornecimento de materiais, o Ministro Valmir Campelo ponderou, no voto integrante do Acórdão 343/2014-TCU-Plenário, que, como a ata de registro de preços possibilitava a aquisição individualizada de itens, tanto pela realizadora do pregão quanto por terceiros, seria apropriado expedir determinação no sentido de que gerenciadora do registro de preços se abstinhasse de adquirir, individualmente, os itens em que a licitante vencedora não tivesse apresentado os menores preços, bem como deixasse de autorizar novas adesões à ata de registro de preços.

2.2.5.2. Perfilhando essa opinião, o Tribunal exarou o Acórdão 343/2014-TCU-Plenário, do qual constou o comando alvitrado pelo relator.

2.2.6. Acórdão 4.205/2014-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro Weder de Oliveira)

2.2.6.1. Ainda em 2014, avaliando reclamação formulada contra pregão eletrônico para registro de preços destinado à contratação de serviços e material de consumo e permanente, matéria tratada nos autos do TC 018.605/2012-5, o Ministro Weder de Oliveira, ao prolar o voto que fundamentou o Acórdão 4.205/2014-TCU-1ª Câmara, mencionou precedente de sua relatoria, em que demonstrara que a equivocada modelagem de adjudicação por grupo de itens em licitação destinada a registro de preços levaria a aquisições antieconômicas, ocasionando prejuízo ao erário, potencializado pela possibilidade de adesão às atas de registro de preços derivadas de licitações mal modeladas, que não refletem os menores preços obtidos na disputa por item.

2.2.6.2. No caso em exame, o relator destacou que, em decorrência do critério de julgamento adotado, o órgão licitante “estaria aceitando, no grupo 1, pagar por itens valores expressivamente maiores do que aqueles obtidos na disputa por lances”.

2.2.6.3. Por fim, esclareceu que “na licitação por menor preço global do lote, a vantajosidade para a Administração somente se concretizaria na medida em que for adquirido do licitante o lote integral dos itens, pois o preço é resultante da multiplicação de preços dos bens licitados pelas quantidades estimadas”.

2.2.7. Acórdão 757/2015-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas)

2.2.7.1. No ano seguinte, sopesando manifestação do Ministro Bruno Dantas acerca de supostas irregularidades em pregão eletrônico destinado ao registro de preços para aquisição de mobiliário para escritório, o Tribunal proferiu o Acórdão 757/2015-TCU-Plenário, no qual se determinou à Segecex que orientasse suas unidades sobre a necessidade de avaliar, em pregões para registro de preços, o aspecto da “obrigatoriedade da adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, sendo a adjudicação por preço global medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens”.

2.2.8. Acórdão 588/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo)

2.2.8.1. Em 2016, ao apreciar questionamento relacionado a pregão eletrônico, no sistema de registro de

preços, destinado à contratação de serviços de treinamento, o Ministro Vital do Rêgo ressaltou, no voto que integra o Acórdão 588/2016-TCU-Plenário, que, segundo a jurisprudência do TCU, em licitações para registro de preços, a adjudicação por item é a regra geral, sendo a adjudicação por preço global uma medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, “além de ser incompatível com a aquisição futura por itens”. Concluiu, em relação ao caso concreto examinado, que haveria “possibilidade de prejuízo ao erário em eventuais adesões à ata de registro de preços”, uma vez que “a adesão seria feita justamente por itens individuais e não pelo conjunto de itens ofertados pela licitante vencedora”.

#### 2.2.9. Acórdão 2.901/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo)

2.2.9.1. Também em 2016, ao manifestar-se na qualidade de revisor, o Ministro Benjamin Zymler, teceu considerações acerca o certame questionado nos autos do TC 023.274/2009-0. Com efeito, ao avaliar pregão destinado à compra de medicamento, o Ministro Benjamin Zymler censurou, no voto que integra o Acórdão 2.901/2016-TCU-Plenário, a utilização do critério de adjudicação pelo menor preço por lote na licitação analisada, ao entendimento de que essa estratégia teria reduzido a concorrência na disputa, acarretando a oferta de preços mais elevados.

2.2.9.2. Acrescentou, ainda, que a circunstância foi agravada pelo fato de se tratar de uma licitação para registro de preços. E lembrou que, a exemplo dos Acórdãos 757/2015-TCU-Plenário, 5.134/2014-TCU-2ª Câmara e 4.205/2014-1ª Câmara, a jurisprudência deste Tribunal considera que, nas licitações para registro de preços, é obrigatória a adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas.

2.2.9.3. Ressaltou, outrossim, que a “adjudicação por preço global ou lote deve ser vista como medida excepcional que necessita de robusta motivação, por ser incompatível com a aquisição futura por itens”.

2.2.9.4. Por fim, asseverou que a adjudicação do objeto para a empresa que ofertou o menor preço global por lote não assegura a observância do princípio da seleção da proposta mais vantajosa, “na medida em que as futuras adesões à ata de registro de preços podem se basear apenas em itens específicos para os quais a licitante detentora dos preços registrados não necessariamente ofertou o menor valor do item em relação aos demais participantes do certame”.

#### 2.2.10. Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas)

2.2.10.1. Encerrando esse breve histórico, impende consignar o posicionamento adotado pelo Ministro Bruno Dantas no voto condutor do Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC 024.555/2016-9.

2.2.10.2. Ao proferir sua manifestação, o mencionado relator, após analisar possível problema na modelagem do certame em questão, reafirmou a obrigatoriedade da adjudicação por item como regra geral em licitações com vistas ao registro de preços, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, sendo a adjudicação por preço global medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens.

2.2.10.3. Em vista dessa percepção, propôs fosse determinado à unidade gerenciadora do pregão examinado na ocasião que se abstinhasse de autorizar a adesão à ata de registro de preços para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global para os quais a licitante vencedora não tivesse apresentado o menor preço.

2.2.10.4. Acompanhando voto do relator, o Tribunal proferiu o Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário.

#### 2.3. Considerações relacionadas às deliberações acima citadas

2.3.1. No que se refere ao encaminhamento constante do item 9.4 do Acórdão 2.695/2013-TCU-Plenário, a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti informou, em 22/9/2017, que, em vista das tantas fragilidades apresentadas pelos sistemas, entendeu ser necessário priorizar, inicialmente, outras alterações ainda mais básicas, como o controle dos limites de valores e quantitativos nas adesões, o que foi contemplado no trabalho de levantamento nos sistema de gestão de aquisições, que culminou com o Acórdão 2.670/2016-TCU-Plenário. Aquela unidade técnica especializada asseverou, ainda, que, embora não tenha sido realizada ação de controle relativa ao tema, o assunto faz parte da lista de deficiências que

serão, oportunamente, avaliadas pela secretaria.

2.3.2. Quanto ao Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário, o exame da utilização da ata de registro de preços mencionada naquele aresto revelou o descumprimento da determinação proferida por esta Corte de Contas. Por essa razão, foi inserido no presente trabalho um tópico próprio visando ao detalhamento da situação e a elaboração de proposta de providências a serem adotadas.

2.3.3. Ainda em relação ao Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário, impende ressaltar que, a partir do entendimento manifestado nesse julgado, o próprio Tribunal de Contas da União passou a prever em sua minuta-padrão de editais a regra que veda, em pregões realizados sob o sistema de registro de preços, “a possibilidade de adesão separada de itens para os quais a licitante vencedora não apresentou o menor preço” (peça 116, p. 21, item 56.3). Seguindo essa nova orientação, o preceito já constou no edital do Pregão SRP 40/2017 (peça 117, p. 15, item 52.3), disponível no Portal do TCU, na área destinada a licitações concluídas.

#### 2.4. Visão geral do objeto

2.4.1. Conforme estabelecido na proposta formulada no âmbito do TC 012.419/2017-6, pretendia-se, com esta fiscalização, definir procedimentos visando a verificar, a partir de dados constantes de sistemas informatizados, a hipótese de ocorrência sistemática de descumprimento da jurisprudência do TCU relativa a aquisições de itens isolados que integram grupo adjudicado por preço global do lote, detalhado na seção 2.2, na qual é historiada a evolução do entendimento desta Corte de Contas, com base nos Acórdãos 2.977/2012-TCU-Plenário, 2.695/2013-TCU-Plenário, 343/2014-TCU-Plenário, 4.205/2014-TCU-1ª Câmara, 757/2015-TCU-Plenário, 588/2016-TCU-Plenário, 2.901/2016-TCU-Plenário e 3.081/2016-TCU-Plenário.

#### 2.5. Objetivo e escopo (questões de auditoria)

2.5.1. A presente fiscalização, como já mencionado, tinha dois objetivos: 1) 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 2) identificar eventuais procedimentos para mitigação de riscos associados.

2.5.2. Para atingir os objetivos do trabalho, foi elaborada matriz de planejamento (v. Apêndice B), aprovada pelo supervisor da fiscalização, contemplando as seguintes questões de auditoria:

Q1 – Na utilização de ARP proveniente de pregão eletrônico realizado na forma de grupos/lotes de itens, há casos de aquisições de itens isolados (ou seja, sem aquisição de todos os itens do grupo) para os quais o valor adjudicado à vencedora do grupo, relativamente ao item, não foi o menor dos lances, em dissonância com o entendimento do manifestado nos Acórdãos 343/2014-TCU-Plenário e 3.081/2016-TCU-Plenário?

Q2 – A Fiocruz atendeu à determinação constante do item 9.3 do Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário, que vedava que aquela unidade, na qualidade de gerenciadora, autorizasse adesões à ARP decorrente do Pregão 22/2016 para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global para os quais a licitante vencedora não tivesse apresentado o menor preço?

#### 2.6. Bases de dados utilizadas

2.6.1.1. Para se realizar a tarefa de verificação das aquisições decorrentes de utilização de atas de registros de preços oriundas de pregões, foram examinados dados extraídos das bases dos sistemas Siasg, Comprasnet e Siafi. Esses dados, além de outros, encontram-se internalizados em ambiente próprio do TCU, denominado Laboratório de Informações de Controle - LabContas. A consulta a esses dados é feita mediante uso da ferramenta Microsoft SQL Server Management Studio.

2.6.1.2. Na plataforma do TCU, as bases acima mencionadas recebem as seguintes nomenclaturas: BD\_COMPRASNET, BD\_SIASG e BD\_DWTG.

2.6.1.3. A partir da base BD\_COMPRASNET, foram consultados os registros relacionados aos fatos pertinentes aos pregões integrantes do universo selecionado para o trabalho. Assim, para cada item de grupo de cada licitação, foram selecionados as seguintes informações: a identificação do item (código

sequencial no pregão), a identificação do pregão a que ele pertence, a identificação do grupo, a quantidade de itens integrantes desse grupo, a identificação da licitante vencedora do grupo que contém esse item, a quantidade pretendida pela Administração, a quantidade adjudicada à vencedora, o valor unitário de adjudicação desse item, bem como o menor preço unitário válido ofertado para ele na disputa de lances e a identificação da licitante responsável por esse lance.

2.6.1.4. De posse dos itens que seriam examinados, foi consultada a base BD\_SIASG. Desse repositório, foram extraídas, e vinculadas ao registro de cada item de compra, as informações de notas de empenhos associada àquele item.

2.6.1.5. Na seqüência, pesquisou-se a BD\_DWTG, visando a obter as informações de valores pagos relacionados aos referidos empenhos.

2.6.1.6. O detalhamento do procedimento adotado e das consultas realizadas encontra-se descrito na seção 3.1.3 deste relatório.

## 2.7. Métodos utilizados e limitações metodológicas

2.7.1. A fim de melhor contextualizar, optou-se por descrever e detalhar a metodologia adotada para a presente ação de controle na seção 3.1.3 deste relatório.

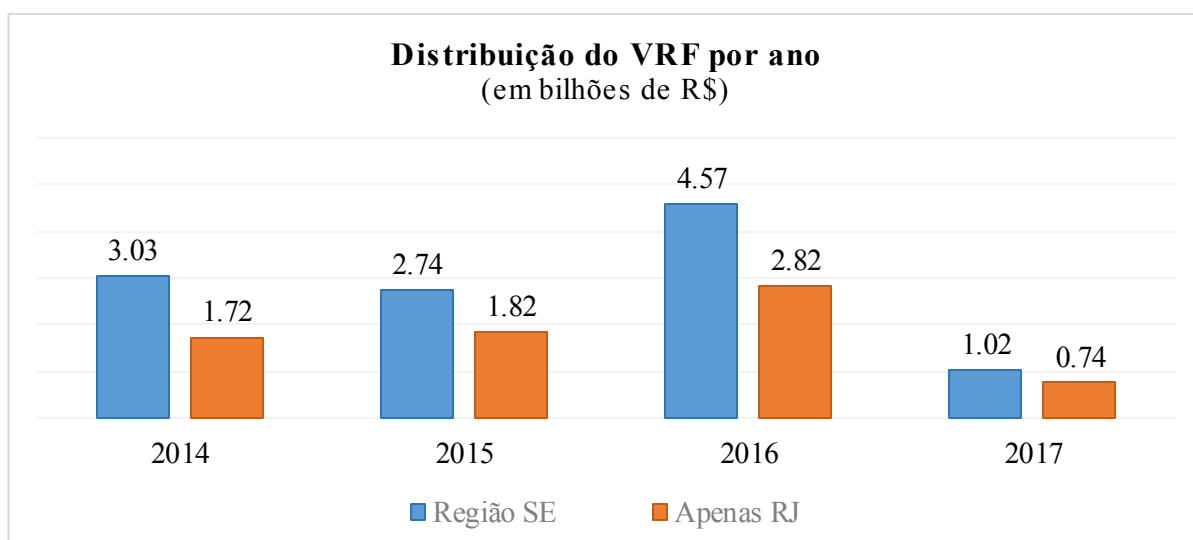
2.7.2. Pela mesma razão, as dificuldades enfrentadas, bem como as limitações identificadas no curso deste trabalho foram discriminadas na seção 3.1.2 deste relatório.

## 2.8. Volume de recursos fiscalizados

2.8.1. Para se estimar o volume de recursos fiscalizados neste acompanhamento, considerou-se o universo de aquisições inicialmente selecionado, a saber: itens integrantes de grupos em pregões eletrônicos, para registro de preços, realizados a partir de 2014, via Comprasnet, por unidades administrativas federais situadas na Região Sudeste. Esse conjunto contemplou 196.397 registros, ou seja, itens de aquisições (materiais ou serviços), em 4.709 certames distintos, levados a efeito por 444 órgãos e entidades federais.

2.8.2. O cálculo do montante de recursos analisados foi apurado mediante a soma dos produtos do valor unitário de adjudicação de cada item pela respectiva quantidade ofertada pelo vencedor do grupo, com base nos registros do Comprasnet disponíveis nas bases do TCU.

2.8.3. O valor total alcançou R\$ 11.357.080.783,92, assim distribuídos, considerando o ano das licitações (“data de abertura” registrada no Comprasnet):



## 2.9. Benefícios estimados da fiscalização

2.9.1. Em vista das constatações decorrentes do presente trabalho (v. seções 3.1, 3.2, 3.3 e 3.4), e considerando as propostas de encaminhamento (v. parágrafos 3.1.20, 3.2.7, 3.3.7 e 3.4.3), podem-se

mencionar como possíveis benefícios esperados desta fiscalização o incremento da economia nos atos de aquisições de bens e serviços realizados pelas unidades da Administração Pública, especificamente aquelas decorrentes de licitações em que foi adotado o critério de adjudicação por preço global de grupo/lote de itens.

### **3. ANÁLISE DOS OBJETOS ACOMPANHADOS (ACHADOS)**

#### **3.1. Achado 1 – Aquisições de itens de grupo em desacordo com a jurisprudência do TCU**

##### **3.1.1. Introdução**

3.1.1.1. Conforme mencionado acima, nessa vertente do trabalho buscava-se confirmar e dimensionar, para um conjunto pré-definido de compras de materiais, a ocorrência de casos de aquisições isoladas de itens de grupo em desacordo com a recente jurisprudência do TCU, que vem sendo firmada por meio das deliberações citadas na seção 2.2 deste relatório.

3.1.1.2. Para essa tarefa, foi estabelecido, para fins de análise, o universo das aquisições de itens de grupo promovidas por unidades administrativas situadas na Região Sudeste, realizadas após 2014, via pregões eletrônicos, na forma de registro de preços, utilizando o sistema Comprasnet.

3.1.1.3. O exame baseou-se no sucessivo refinamento do mencionado universo, de modo que, ao final, fosse possível identificar, para um subconjunto bem definido, as situações que apresentam desconformidade com o entendimento do TCU no que se refere às aquisições de itens de grupo.

3.1.1.4. A empreitada foi dividida em duas etapas. Na primeira, buscou-se construir uma tabela cujos registros contivessem as informações essenciais de cada item de compra, tais como a identificação desse item e do respectivo pregão a que ele pertence, a identificação da licitante vencedora do grupo que contém esse item, a quantidade pretendida pela Administração, a quantidade adjudicada à vencedora, o valor unitário de adjudicação desse item, bem como o menor preço unitário válido ofertado para ele na disputa de lances e a identificação da licitante responsável por esse lance, entre outros. Na segunda etapa, procurou-se agregar ao registro de cada item constante da tabela produzida no primeiro passo, caso disponíveis, as notas de empenhos a ele associadas, bem como os valores pagos relativamente a esses empenhos. De posse dessas informações, e aplicados os adequados filtros, imaginava-se ser possível identificar os casos concretos de aquisições de itens de grupo em desacordo com a jurisprudência do TCU.

3.1.1.5. Ao todo, foram elaboradas nove consultas principais, assim entendidas aquelas que visavam à efetiva geração dos dados necessários ao trabalho. O detalhamento dessas consultas encontra-se na seção 3.1.3 deste relatório. Além dessas, foram elaboradas diversas outras consultas acessórias, voltadas a testes de consistências entre os dados produzidos pelas próprias consultas, bem como entre esses e as informações primárias, ou seja, aquelas acessíveis a partir dos próprios sistemas.

3.1.1.6. Importante ressaltar que, para fins de identificação dos casos que contrariam o entendimento do TCU no que tange à aquisição isolada de itens adjudicados em grupos, optou-se por considerar apenas itens de material, por se presumir que, pela natureza desses itens, os registros de quantidades e valores associados às aquisições deveriam reproduzir os padrões das unidades dos itens adjudicados (ex.: unidade, quilograma, litro, etc.), o que nem sempre ocorre em relação aos itens de serviço. Em outras palavras, considerando a natureza dos serviços, há possibilidade de que as aquisições (empenhos efetivados) contemplem frações de unidades estabelecidas por ocasião do pregão e, portanto, fração do valor unitário adjudicado (como ocorre, por exemplo, no caso de execuções por período inferior ao definido para o item licitado e consignado na respectiva ata de registros de preços, ou na contratação parcial do serviço licitado). Por esse motivo os itens de serviço foram afastados, uma vez que, pela natureza dessa espécie de objeto e em razão das particularidades de cada contratação, esses itens nem sempre apresentam parâmetros de aquisição de comparação confiável com as unidades definidas na licitação.

##### **3.1.2. Dificuldades e limitações identificadas**

3.1.2.1. A principal dificuldade, de necessário registro, refere-se à indisponibilidade de dados pré-estruturados para a realização de consultas imediatas visando à obtenção dos resultados pretendidos neste trabalho. De fato, embora estivessem disponíveis, em bases internalizadas no TCU, os dados de pregões

eletrônicos e das compras efetivadas relativamente a esses certames, essas informações constavam dispersas em uma variedade de tabelas, que compunham diferentes bancos de dados. Assim, foi preciso, inicialmente, conhecer as mencionadas bases de dados, e, em seguida, localizar as tabelas e campos que contivessem as informações essenciais para o trabalho. Adicionalmente, pode-se mencionar, também a título de contratempo, a escassez e a superficialidade da documentação disponível para as bases de dados.

3.1.2.2. Desse modo, parcela considerável do tempo destinado à execução da fiscalização foi tomada com atividades relacionadas ao estudo das bases de dados disponíveis no LabContas do TCU (Comprasnet, Siasg e DWTG), e de suas respectivas tabelas, no que se refere ao seu conteúdo, às suas estruturas, ao conteúdo dos seus atributos, bem como à forma de relacionamentos entre as diversas tabelas da mesma base de dados e de bancos diferentes.

3.1.2.3. Tendo em conta esses obstáculos, a ação preliminar consistiu, portanto, na definição e em sucessivos refinamentos do procedimento de elaboração e execução de consultas a diversas tabelas concatenadas nas diferentes bases de dados mencionadas. Além disso, o desconhecimento das fontes de informação utilizadas demandou constante verificação no que se refere à consistência entre os dados extraídos e os dados primários (aqueles acessíveis a partir dos próprios sistemas), mediante consulta a grande quantidade de atas de pregões, atas de registros de preços e registros de despesas (notas de empenho e ordens bancárias) nos ambientes Comprasnet e SiasgNet, e nos sistemas Siafi e Siasg.

3.1.2.4. Como se vê, até que estivessem aptas a retornar resultados consistentes, confiáveis e úteis para o presente trabalho, a construção das consultas consumiu razoável esforço, tendo sido realizada em vários e sucessivos ciclos de análise, definição, depuração, adaptação, correção e execução.

3.1.2.5. A segunda limitação refere-se à impossibilidade de se apontar, no presente trabalho, eventual dano concreto ao erário. Com efeito, embora se possa afirmar que a aquisição isolada de itens de grupos por preço unitário superior ao menor valor ofertado na disputa de lances acarrete inequivocamente um dano potencial – como já reconhecido em deliberações do TCU –, a exata quantificação desse montante, com base nos valores registrado no pregão, resta definitivamente prejudicada, em vista da inviabilidade de comparação do preço unitário efetivamente praticado para o item (valor pelo qual o item foi adjudicado ao vencedor do respectivo lote) com o preço unitário ofertado na menor proposta formulada na disputa de lances daquele item, uma vez que, pela sistemática do pregão, somente são avaliadas propostas e condições de habilitação da licitante que ofertou a melhor proposta para o item, não havendo como se assegurar que o lance mínimo consignado na fase de disputa corresponda a uma proposta aceitável. Essa questão será detalhada na seção 3.1.4 abaixo.

3.1.3. Descrição da metodologia adotada e do procedimento para obtenção dos dados necessários

3.1.3.1. Como já dito, tomou-se, como ponto de partida, o universo de itens que integravam grupos definidos em pregões eletrônicos realizados a partir de 2014, na forma de registro de preços, via Comprasnet, por unidades administrativas situadas na Região Sudeste.

3.1.3.2. As consultas foram executadas sobre os dados que estavam disponíveis no LabContas no período entre 17/9 e 4/10/2017.

3.1.3.3. O levantamento foi dividido em duas etapas. A primeira etapa – destinada a selecionar as informações relativas aos itens de compra do universo definido – foi subdividida em quatro fases. A segunda etapa – destinada à identificação de empenhos e pagamentos relativos àqueles itens – foi subdividida em cinco fases.

3.1.3.4. Na primeira fase da Etapa 1, foram extraídos dos registros do Comprasnet, para cada item de grupo do universo definido, a identificação desse item (código sequencial no pregão), o pregão de registro de preços a que ele pertence, a identificação da licitante vencedora do grupo que contém esse item, a natureza do item (material ou serviço), a quantidade demandada pela Administração, a quantidade adjudicada à vencedora e o valor unitário de adjudicação desse item, além de códigos internos que permitissem a conexão dessas informações com outras tabelas e bases de dados.

3.1.3.5. Para tanto, foram relacionadas quatro tabelas da base de dados BD\_Comprasnet, a saber: tbl\_Pregao (dados dos pregões), tbl\_PregaoItem (dados dos itens de cada pregão), tbl\_Proposta (dados das propostas) e tbl\_PropostaItem (dados das propostas por itens). A íntegra dessa consulta consta

do Anexo I deste relatório.

3.1.3.6. A seleção considerou apenas os pregões destinados a registro de preços. E, para esses, os itens de grupo homologados, em pregões também homologados.

3.1.3.7. Em relação ao marco temporal, foi utilizado o atributo que contém a “data de abertura” do certame constante do Comprasnet (“prgDataAbertura” da tabela tbl\_Pregao), a fim de selecionar os pregões realizados após 2014. Vale esclarecer que a data de abertura do certame não se confunde com o ano especificado na identificação do pregão. Assim, embora cadastrado no Comprasnet sob a identificação “Pregão 371/2013”, essa licitação pode ter data de abertura posterior a 1/1/2014, motivo pelo qual seria incluída no conjunto a ser examinado.

3.1.3.8. Quanto ao preço unitário adjudicado, considerou-se o valor do lance mínimo ofertado pela vencedora do grupo (atributo “ippLanceMin” da tabela tbl\_PropostaItem), salvo quando houvesse sido estabelecido outro preço em virtude de negociação posterior à disputa de lances. Nesse último caso, selecionou-se, como preço unitário adjudicado, o conteúdo do atributo “ippValNegAdj”, constante também da tabela tbl\_PropostaItem.

3.1.3.9. As licitantes adjudicatárias dos itens foram identificadas a partir do conteúdo dos atributos “ippIndAceito”, “ippIndHabilitado” e “ippIndAdjudicado”, todos da tabela tbl\_PropostaItem. Com efeito, para as vencedoras são associados àqueles campos, respectivamente, os valores “A”, “H” e “S”, indicando, segundo a documentação do Comprasnet, proposta aceita, licitante habilitado e objeto adjudicado.

3.1.3.10. Ao final da primeira fase da Etapa 1, foi criada uma tabela contendo 192.428 registros, ou seja, itens de compra integrantes de grupos de um total de 4.538 pregões eletrônicos SRP realizados, após 2014, por unidades da Região Sudeste. Destes, 137.571 correspondiam a itens de material, e 54.857, a itens de serviço.

3.1.3.11. Na segunda fase da Etapa 1, a tabela produzida na fase anterior foi inteiramente percorrida a fim de se obter, para cada item, a identificação do grupo a que ele pertence, bem como a quantidade de itens que esse grupo contém. Esses dois novos atributos foram então adicionados à tabela elaborada no passo precedente. Tais informações são necessárias para a avaliação dos registros de itens empenhados em desacordo com o entendimento do TCU, dado que é preciso saber se os itens empenhados por uma unidade correspondem ou não à totalidade dos itens do grupo, já que, segundo a jurisprudência, são impugnados apenas os casos em que a aquisição se refere a um subconjunto de itens do lote. Essa fase não alterou a quantidade de registros, uma vez que consistiu apenas na adição de dois campos associados aos itens já existentes na tabela anteriormente produzida. A íntegra dessa consulta consta do Anexo I deste relatório.

3.1.3.12. Na terceira fase da Etapa 1, foi realizada nova extração a partir do universo de dados original, objetivando identificar os menores preços cotados para cada um dos itens constantes da tabela elaborada até o momento. Ou seja, com essa nova consulta pretendia-se apurar, em relação aos itens já selecionados, os lances mínimos ofertados na disputa de lances, bem como as respectivas proponentes. De se ressaltar que, em razão da sistemática de adjudicação pelo menor valor total do grupo de itens, uma licitante responsável pelo menor lance para um item pode não vir a ser considerada a vencedora do lote e, portanto, do item contido no conjunto licitado em bloco. A informação quanto ao lance mínimo para o item revela-se fundamental para a análise final das aquisições em desacordo com o entendimento do TCU, dado que apenas são reprovadas as aquisições isoladas de itens de grupo quando o valor unitário adjudicado à vencedora do lote for superior ao menor lance válido ofertado para o item, por qualquer participante da disputa. Essa fase não alterou a quantidade de registros, já que importou tão somente no acréscimo de informações de lances mínimos aos itens já integrantes da tabela anteriormente produzida.

3.1.3.13. Para implementar a operação prevista para a terceira fase da Etapa 1, correlacionou-se a tabela produzida nas fases anteriores a esta com as tabelas tbl\_PropostaItem e tbl\_Proposta, ambas da base BD\_Comprasnet. O menor valor proposto por cada licitante foi obtido a partir do atributo “ippLanceMin” da tabela tbl\_PropostaItem (ou no atributo “ippValNegAdj” da mesma tabela, caso tenha havido negociação após a disputa de lances). Para eliminar lances recusados, foram considerados apenas os lances em que os atributos “ippIndAceito”, “ippIndHabilitado” e “ippIndAdjudicado”, todos da tabela

tbl\_PropostaItem, tivessem, respectivamente, os valores “A”, “H” e “S” – que ocorre quando o lance corresponde à proposta da vencedora do grupo – ou valores nulos (“null”) – que ocorre quando o lance corresponde a proposta que não foi recusada nem foi ofertada por licitante inabilitado (lance válido). Caso haja dois lances mínimos iguais para um item, ofertados por licitantes distintas, um deles é escolhido de forma aleatória. A íntegra dessa consulta consta do Anexo I deste relatório.

3.1.3.14. Na quarta fase da Etapa 1, os menores lances encontrados na fase anterior foram anexados à tabela construída até esse momento, mediante associação ao item correspondente. A íntegra dessa consulta consta do Anexo I deste relatório.

3.1.3.15. Portanto, ao final da primeira etapa, criou-se uma tabela que contemplava, para cada item de grupo do universo definido, as seguintes informações: a identificação do item (código sequencial no pregão), o pregão a que ele pertence, a identificação do grupo, a quantidade de itens integrantes desse grupo, a identificação da licitante vencedora do grupo que contém esse item, a quantidade pretendida pela Administração, a quantidade adjudicada à vencedora, o valor unitário de adjudicação desse item, bem como o menor preço unitário ofertado para ele na disputa de lances e a identificação da licitante responsável por esse lance, além de outros códigos internos úteis para se estabelecer o relacionamento entre essas informações e as de outras tabelas e bases de dados.

3.1.3.16. A segunda etapa do processo consistiu em associar ao registro de cada item de compra selecionado na etapa anterior as eventuais notas de empenhos a ele associadas. Também nessa etapa, foram resgatadas, quando existentes e disponíveis, as informações de valores pagos relacionados àqueles empenhos, a despeito da dificuldade relacionada às alterações introduzidas no Siafi, a partir de 2015, em virtude do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP.

3.1.3.17. Assim, na primeira fase da Etapa 2, conectou-se a tabela elaborada na Etapa 1 a nove tabelas da base de dados BD\_Siasg, das quais constam as mais diversas informações pertinentes aos empenhos relacionados aos itens dos pregões. A partir dessa junção de tabelas, foram associados a cada item de compra constante da tabela já produzida os seguintes atributos: a identificação da nota de empenho emitida relativamente ao item de compra (quando não anulada), a identificação da unidade administrativa emitente do empenho, o item do empenho (código sequencial discriminado na nota de empenho) relativo ao item de compra, a espécie da participação da emitente do empenho (se gerenciadora, participante ou “carona”), a data de emissão do empenho, a quantidade empenhada do item de compra, o valor total empenhado para o item, o eventual valor de renegociação do item na ata de registro de preços (v. arts. 17 a 19 do Decreto 7.892/2013), a situação do item (ativo ou não), a descrição do item, a unidade de fornecimento do item e as datas de assinatura e de vigência da ata de registro de preços. Em vista do volume de dados envolvido, e visando a reduzir o tempo de processamento, essa operação foi fracionada, com base no ano, em cinco consultas executáveis de forma independente e simultânea. Assim, foram geradas cinco tabelas complementares, contendo, por ano, e para cada item de compra, as respectivas informações de empenhos. Importante comentar que as informações obtidas nessa fase refletem a situação final dos empenhos, ou seja, a quantidade e o valor empenhado para cada item já considerando o empenho inicial e os ajustes decorrentes eventuais reforços, estornos e anulações referentes a esse item (na ata de registro de preços, também são apresentados, para cada item, os saldos de quantidade e de valor ajustados pelos citados eventos). A íntegra dessa consulta consta do Anexo I deste relatório.

3.1.3.18. Na segunda fase da Etapa 2, promoveu-se a reunião das cinco tabelas produzidas na fase anterior. Após essa concatenação, e considerando a possibilidade de mais de um empenho associado ao mesmo item, a tabela resultante passou a contar com 342.867 registros. Em termos de itens distintos de compras, a quantidade reduziu para 93.107 registros, já que foram descartados todos aqueles itens para os quais não havia nota de empenho emitida (não tendo empenho associado, o item de compra não constitui objeto de verificação para o presente trabalho, por não poder ser considerado como adquirido). Portanto, chega-se a uma média de 3,68 notas de empenho por item de compra. Do total de itens de compras, 69.796 registros eram referentes a itens de material; e 23.311, a itens de serviço. O universo de pregões também foi reduzido, alcançando 3.266 certames. Por fim, a tabela criada após essa fase computou um total de 55.379 notas de empenho distintas. A íntegra dessa consulta consta do Anexo I deste relatório.

3.1.3.19. A terceira fase da Etapa 2 consistiu na aplicação dos filtros que refletem especificamente o entendimento do TCU no que se refere à aquisição isolada de itens adjudicados em grupos. Nessa fase

foram realizadas duas operações combinadas. Na primeira operação, baseada na tabela elaborada na fase anterior, foi totalizada, para cada unidade emitente de empenho, a quantidade de itens empenhados em cada grupo de cada licitação. Considerando essa informação, foi efetivada a segunda operação dessa etapa, que reproduziu as hipóteses consideradas, segunda a jurisprudência do TCU, irregulares no que tange à aquisição isolada de itens adjudicados em lotes. Com efeito, nessa segunda operação, foram verificadas, para cada registro de item de compra, duas condições: (a) se, para o item em questão, houve, na disputa de lances no curso do pregão, oferta inferior ao preço unitário adjudicado ao vencedor do lote a que ele pertencia; e (b) se a unidade que emitiu o empenho para o item em exame também emitiu empenhos para os demais itens do grupo que continha o referido item. A análise da primeira condição levou em conta os valores de lances mínimos colhidos nas terceira e quarta fases da Etapa 1. A avaliação da segunda condição foi concretizada por meio da comparação entre a quantidade de itens empenhados em cada grupo por unidade (valor obtido na contagem realizada na primeira operação dessa terceira fase) e os quantitativos totais de itens previstos em cada grupo das licitações (resultado obtido na segunda fase da Etapa 1). Para essa fase, foram mantidos apenas os registros referentes a itens de material, em vista da dificuldade de análise relacionada a itens de serviço mencionada no parágrafo 3.1.1.6 acima. Estabeleceu-se, ainda, como parâmetro de seleção, a exigência de que a ata de registro de preços a que pertencia o item tivesse validade encerrada em 31/7/2017.

3.1.3.20. Ao fim dessa terceira fase da Etapa 2, considerando a resposta a essas duas questões, foram selecionados os itens de grupo cuja aquisição – assim entendido o empenho – contrariava a jurisprudência do TCU. A tabela originada dessa fase incluiu um total de 49.039 registros, correspondendo a 12.542 itens de compra (apenas material), o que dá uma média de 3,9 empenhos por item de compra. O universo de pregões também decresceu, totalizando 649 licitações. Por fim, a tabela criada após essa fase computou um total de 10.965 notas de empenho distintas. A íntegra dessa consulta consta do Anexo I deste relatório.

3.1.3.21. Na quarta fase da Etapa 2, procurou-se identificar os pagamentos associados aos empenhos constantes da tabela elaborado na fase anterior desta etapa. Inicialmente, gerou-se uma tabela auxiliar contendo apenas as informações básicas relativas aos diferentes empenhos constantes da tabela resultante da terceira fase (v. Anexo I), tais como: identificação da nota de empenho, identificação da unidade emitente e o valor total de cada uma dessas notas. Com base nessa tabela auxiliar, foram pesquisados dois repositórios de dados de pagamentos, ou seja, duas tabelas, ambas pertencentes à base BD\_DWTG, que contém informações extraídas do Tesouro Gerencial, para eventos a partir de 2015, e Siafi Gerencial, para eventos de 2012 a 2014. A partir da primeira tabela (WF\_Lancamento\_EP0), foram compilados (v. Anexo I), para cada nota de empenho integrante da mencionada tabela auxiliar, os somatórios dos movimentos líquidos das contas contábeis correspondentes às somas pagas por nota de empenho, a saber: conta 62292.01.04 (empenhos pagos), conta 63220.00.00 (restos a pagar processados pagos) e conta 63140.00.00 (restos a pagar não processados pagos). Na segunda tabela (WD\_Linha\_Evento\_OB), buscaram-se, para as mesmas notas de empenho, os somatórios dos valores registrados no atributo “VA\_Linha\_Evento” associada à nota de empenho informada no campo “Inscrição” da ordem bancária (v. Anexo I), considerando os eventos de pagamento, representado pelo código 531814, e de estorno de valor pago, representado pelo código 536814 (no caso de estorno, o valor é deduzido do somatório). Importante ressaltar que, ante a impossibilidade de se associar um valor parcialmente pago (pagamento de parte da nota de empenho) aos itens da nota de empenho a que esse pagamento parcial se refere, optou-se por selecionar apenas os casos de pagamentos que correspondiam ao valor integral do empenho, situação que permite assegurar que todos os itens da nota de empenho haviam sido efetivamente pagos.

3.1.3.22. Em se tratando de tabelas que contemplam dados provenientes de diferentes fontes, os seus conteúdos apresentam um subconjunto comum e dois subconjuntos complementares de informações de pagamentos, o que levou a uma ampliação da massa de dados referentes aos pagamentos. Com efeito, da primeira tabela mencionada (WF\_Lancamento\_EP0), foram obtidos 9.017 registros de pagamentos integrais, ou seja, de notas de empenho constantes daquela tabela auxiliar para as quais havia informação do pagamento do seu valor total, e, portanto, de todos os seus itens. Da segunda tabela (WD\_Linha\_Evento\_OB), foram obtidos 6.317 registros de pagamentos integrais, ou seja, de notas de empenho totalmente pagas. A interseção desses conjuntos contava com 5.309 registros. Portanto, a união desses conjuntos permitiu identificar, para empenhos constantes da tabela auxiliar – repositório que espelha a tabela gerada na terceira fase da Etapa 2 –, um volume de 10.025 notas de empenho

integralmente pagas. A reunião dessas informações de pagamentos de notas de empenho constituiu o resultado dessa quarta fase da Etapa 2 (v. Anexo I).

3.1.3.23. Como último passo do procedimento para obtenção dos dados necessários, a quinta fase da Etapa 2 resumiu-se à conjugação dos dados de pagamentos coletados na fase anterior à tabela oriunda da terceira fase da Etapa 2, ou seja, o conjunto de registros de itens de compra que haviam sido adquiridos em dissonância com a jurisprudência do TCU. Deduz-se, portanto, que a tabela elaborada após o procedimento da terceira fase da Etapa 2 é mais ampla que criada ao fim dessa quinta fase, já que esta contempla apenas os itens de compra para os quais os empenhos constam como totalmente pagos. De fato, essa última tabela dispõe de 43.838 registros, correspondendo a 11.822 itens de compra (apenas material), o que dá uma média de 3,7 empenhos por item de compra. Como se vê, comparando com a tabela da terceira fase da Etapa 2 (itens com empenhos pagos ou não), a redução não foi significativa: cerca de 10,6%, no caso da quantitativo de registros, e de 5,7%, para os itens de compra. O universo de pregões também não decresceu muito, totalizando 624 licitações. O mesmo ocorreu em relação à quantidade de empenho, que passou a ser de 10.025 notas. A íntegra dessa consulta consta do Anexo I deste relatório.

3.1.4. Considerações sobre as estimativas de danos relacionados a este achado principal

3.1.4.1. Na definição de Marçal Justen Filho (*in* Pregão - Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 6ª ed. rev. e at., São Paulo: Dialética, 2013), pregão é “uma modalidade de licitação de tipo menor preço, destinada à seleção de proposta mais vantajosa de contratação de bem ou serviço comum, caracterizada pela existência de uma fase competitiva inicial, em que os licitantes dispõem do ônus de formular suas propostas sucessivas, e de uma fase posterior de verificação dos requisitos de habilitação e de satisfatoriedade das ofertas”.

3.1.4.2. Ao abordar o rito do pregão, o mesmo autor esclarece que o pregão envolve uma inversão da ordem tradicional das fases prevista na Lei 8.666/1993. E, na sequência, assevera o doutrinador:

Assim, o pregão comporta a competição entre os licitantes em momento procedimental anterior ao julgamento da habilitação. No pregão, somente se examinam os requisitos de habilitação do licitante que tiver apresentado a melhor proposta, o que gera alguns problemas práticos não existentes no âmbito das licitações tradicionais – caracterizadas pelo julgamento da habilitação antes da seleção da proposta vencedora. (*grifo acrescido ao texto original*)

3.1.4.3. De fato, ao sistematizar a fase externa do pregão, os incisos XI, XII, XV e XVI do art. 4º da Lei 10.520/2002, preveem o seguinte:

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade; (*grifo acrescido ao texto original*)

XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital; (*grifo acrescido ao texto original*)

(...)

XV - verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor;

XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor; (*grifo acrescido ao texto original*)

3.1.4.4. Como se vê – e é de conhecimento geral –, diferentemente do que ocorre em relação às demais modalidades licitatórias, no pregão, encerrada a disputa de lances, a verificação dá-se, tão somente, em relação ao conteúdo da proposta vencedora e às condições de habilitação da licitante que a ofertou. Em regra, as demais propostas e proponentes não são avaliadas, salvo se vier a ser descartada a melhor (menor) oferta, em razão de sua inaceitabilidade, ou se ocorrer a inabilitação da empresa que a apresentou.

3.1.4.5. Tal característica traz, para o presente trabalho, uma óbvia dificuldade: a de se precisar um dano

real ao erário derivado de condutas contrárias à jurisprudência do TCU relativa às aquisições isoladas de itens de grupos quando o preço destes for superior ao menor valor ofertado na disputa de lances. De fato, considerando que a sistemática estabelecida para os pregões comporta a avaliação somente da melhor proposta para o item e das condições de habilitação da respectiva ofertante, não há como se assegurar que os lances feitos pelas demais concorrentes correspondam a uma proposta aceitável, e, portanto, passível de comparação, em termos de preço, com a proposta mais bem classificada. Assim, como dito, com base nos demais preços propostos, não se pode afirmar a ocorrência de dano ao erário.

3.1.4.6. Não obstante, embora não seja possível garantir que o menor lance ofertado na disputa de cada item represente uma proposta que viria a ser aceita – ou mesmo que a licitante por ela responsável viria a ser habilitada –, nada impede que se apure uma estimativa baseada nesse parâmetro, em confronto com o preço unitário efetivamente adjudicado à vencedora do grupo.

3.1.4.7. Nas seções seguintes, para fins da referida estimativa, são apurados montantes empenhados e pagos a partir tanto do preço unitário efetivamente adjudicado quanto do menor valor ofertado na disputa de lances. À diferença entre eles foi atribuída a denominação de dano potencial.

3.1.5. Valores relativos aos conjuntos de dados compilados para o trabalho

3.1.5.1. Para cada conjunto de dados apurado ao longo do procedimento acima descrito, pode-se especificar uma dimensão de gasto associado.

3.1.5.2. A primeira massa de dados é aquela gerada ao fim da primeira etapa (v. parágrafo 3.1.3.15 deste relatório), contendo os itens que atendiam às especificações do universo definido para o trabalho, ou seja, todos os itens que integravam grupos definidos em pregões eletrônicos para registro de preços realizados a partir de 2014, via Comprasnet, por unidades situadas na Região Sudeste. Para esse conjunto, podem-se associar, basicamente, dois montantes de gasto potencial, atribuídos à factível hipótese de empenhamento da totalidade dos quantitativos previstos para cada um dos itens que integram aquele conjunto, considerando dois parâmetros disponíveis: o preço unitário pelo qual o item foi adjudicado na ocasião do pregão e o preço unitário mínimo ofertado, correspondente ao menor lance válido proposto na disputa do item. Pelo parâmetro do preço adjudicado, o montante do gasto potencial relativo aos itens que compõem o universo do trabalho seria de cerca de R\$ 11,357 bilhões. Já pela adoção do valor unitário correspondente ao lance mínimo, o gasto potencial para o mesmo universo de itens alcançaria cerca de R\$ 9,684 bilhões. Como se vê, apenas para esse conjunto limitado de itens, a estratégia de adjudicação por grupos de itens acarretaria, considerando a execução total dos itens, uma diferença na ordem de R\$ 1,6 bilhão, ou seja, aproximadamente 17,2% acima do que seria despendido se se praticassem os valores mínimos ofertados. Vale destacar que a diferença mencionada pode vir a ser maior, já que, conforme preceituam os §§ 3º e 4º do art. 22 do Decreto 7.892/2013, nos certames em que é admitido o uso da ata de registro de preços por entidade não participantes, essas podem adquirir, adicionalmente e de forma individual, até cem por cento dos quantitativos dos itens estabelecidos no edital do pregão e registrados na ata de registro de preços, limitado ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

3.1.5.3. A segunda massa de dados é aquela produzida ao final da segunda fase da Etapa 2, contemplando os itens para os quais havia notas de empenho associadas (v. parágrafo 3.1.3.17 e 3.1.3.18). Para esse conjunto de itens, vislumbram-se dois valores, que permitem avaliar a soma concretamente empenhada. O primeiro é o total efetivamente empenhado, ou seja, a soma real do valor de cada empenho emitido para os referidos itens, que é de cerca de R\$ 2,126 bilhões. O segundo é o que toma por base o produto das quantidades empenhadas pelo lance mínimo ofertado por ocasião do pregão, que é de cerca de R\$ 1,584 bilhão, ou seja, 74,5% do montante efetivamente empenhado. Pelo que se depreende, mesmo expurgados os efeitos de eventuais reajustes de valores unitários realizados na ata de registro de preços ou nos contratos celebrados para aquisição desses itens, a opção pela adjudicação por grupos, mais uma vez, revela uma despesa consideravelmente mais onerosa que a que poderia ser realizada mediante a utilização do menor preço unitário proposto para o item na disputa de lances.

3.1.5.4. A terceira massa de dados é aquela gerada ao término da terceira fase da Etapa 2, agregando os itens cuja compra – assim entendida a emissão de empenho a eles associada – contrariavam a jurisprudência do TCU relativamente à aquisição isolada de itens adjudicados em grupos em pregões de registro de preços (v. parágrafo 3.1.3.20). Tal como estabelecido para a coleção de itens mencionado no

parágrafo anterior, para o conjunto ora examinado podem-se calcular dois totais, considerando, também, os valores efetivamente empenhados e o produto das quantidades empenhadas pelo preço mínimo unitário ofertado na disputa de lances ocorrida no pregão. No primeiro caso, a soma empenhada resulta em R\$ 123,6 milhões. Para o segundo cenário, o montante é de R\$ 99,5 milhões. Novamente, resta evidenciada a diferença dos gastos quando se compara, concretamente, a estratégia de agrupamento de itens com a de adjudicação individualizada. Ademais, e balizado pelas considerações feitas no item 3.1.4 acima, relativamente à incerteza que envolve a proposta de menor preço, no que se refere à sua aceitabilidade e à habilitação da respectiva ofertante, pode-se dizer que a diferença entre esses valores – cerca de R\$ 24,1 milhões – representa o dano potencial da despesa já empenhada, no universo examinado, em desconformidade com o entendimento preconizado por esta Corte de Contas nos julgados citados na seção 2.2 deste relatório.

3.1.5.5. A quarta e última massa de dados é a decorrente das quarta e quinta fases da Etapa 2, congregando os itens de compra do universo original para os quais os empenhos a eles associados constam como pagos (v. parágrafos 3.1.3.21, 3.1.3.22 e 3.1.3.23 acima). Assim como em relação aos conjuntos anteriormente mencionados, para o que se aprecia aqui também há dois totais, considerando, igualmente, os valores efetivamente empenhados e o produto das quantidades empenhadas pelo lance mínimo ofertado. Para a primeira hipótese, o montante alcança R\$ 106,3 milhões. Para a segunda, chega a R\$ 86,7 milhões. Como se percebe, aplicam-se a esse conjunto de dados as mesmas conclusões lançadas nos dois parágrafos precedentes. Da mesma forma que em relação ao empenhado, a diferença entre os totais acima – cerca de R\$ 19,6 milhões – representa o dano potencial da despesa já paga, no universo examinado, em desconformidade com o entendimento preconizado por esta Corte de Contas nos julgados citados na seção 2.2 deste relatório.

3.1.5.6. Quanto a essa última métrica, faz-se necessário esclarecer que, para fins de quantificação do dano potencial pago nesta abordagem, só se considera um item como definitivamente quitado quando identificado o pagamento integral de todas as notas de empenho que contemplem esse item, já que, em caso de pagamento parcial do valor de um empenho, não é possível, com os dados do sistema, correlacionar essa fração paga a um ou mais itens específicos da nota de empenho a que se refere aquela liquidação parcial. Dito de outra forma, como as notas de empenho podem incluir outros itens além daqueles cuja aquisição é objeto de crítica – por contrariar o entendimento do TCU –, e não se dispendo das respectivas notas fiscais emitidas e atestadas, só é possível assegurar o pagamento integral relativos aos itens questionados se cada nota de empenho que abrange os itens de aquisição controvertida estiver totalmente saldada, ou seja, se houver ordens bancárias totalizando o mesmo valor daquela nota de empenho.

3.1.5.7. O quadro abaixo sintetiza os montantes acima comentados.

<b>Cenário</b>	<b>Pelo preço unitário adjudicado</b>	<b>Pelo lance mínimo válido</b>	<b>Diferença</b>
Total do gasto potencial (geral) <sup>(1)</sup>	11,35 bilhões	9,68 bilhões	1,67 bilhão
Total efetivamente empenhado (geral) <sup>(2)</sup>	2,12 bilhões	1,58 bilhões	0,54 bilhão
Total efetivamente empenhado (em desacordo com a jurisprudência do TCU)	123,66 milhões	99,51 milhões	24,15 milhões
Total efetivamente pago (em desacordo com a jurisprudência do TCU)	106,37 milhões	86,70 milhões	19,66 milhões

(1) Caso todos os itens do universo original venham a ser empenhados nas quantidades definidas no pregão

(2) Montante já empenhado considerando os itens de pregões SRP pertencentes ao universo definido para este trabalho

3.1.5.8. Em termos concretos, relativamente ao total efetivamente empenhado em desacordo com a jurisprudência do TCU, a tabela a seguir discrimina as unidades responsáveis pelas 50 ocorrências, em um dado pregão, de maior diferença entre o valor empenhado pelo preço unitário adjudicado e aquele que teria sido caso fosse utilizado o lance mínimo ofertado para os itens cuja aquisição é questionável. Em

outras palavras, cada linha dessa tabela indica, para uma determinada unidade adquirente (emitente de empenho) e um dado pregão, a diferença entre o que foi efetivamente empenhado (pelo valor adjudicado) e o que poderia ter sido empenhado (se aplicado o preço do lance mínimo), relativamente a aquisições de itens isolados de grupo em contrariedade com o entendimento do TCU. Apenas para esses 50 casos, a mencionada diferença soma R\$ 9,20 milhões, ou seja, 46,8% do indicado na última linha do quadro acima.

<b>Uasg gerenciadora do pregão</b>	<b>Pregão SRP</b>	<b>Uasg emitente do empenho</b>	<b>Diferença empenhada (R\$)</b>
120100	12/2014	170100	1.239.759,00
154503	1/2016	154503	550.754,70
250057	170/2015	250057	549.070,00
160249	73/2013	160249	504.686,68
154503	170/2014	154503	475.726,00
160318	6/2014	120021	460.000,00
120059	22/2015	120068	424.043,43
250059	96/2014	765720	412.950,00
120059	22/2015	120059	311.682,76
254420	92/2014	254420	267.750,00
153057	130/2013	250103	263.640,00
120100	2/2014	153103	183.114,09
120100	12/2014	540004	166.944,00
254445	144/2016	254445	161.880,00
160318	6/2014	160518	156.010,00
110402	6/2015	110402	142.649,69
120059	22/2015	120066	135.072,06
803080	1542/2014	160076	123.892,00
153056	97/2013	150182	122.787,59
153056	97/2013	154034	119.300,10
153056	97/2013	153115	117.497,04
158122	262/2014	158122	106.567,38
120100	12/2014	120039	105.260,00
120062	73/2014	120062	104.942,59
170088	2/2014	170010	102.376,31
153028	54/2014	153028	94.599,62
160457	12/2015	160457	93.883,00
160265	4/2014	160296	88.948,68
160329	40/2014	160329	87.468,95
238014	381/2015	550005	86.610,00
160249	91/2013	160249	83.466,12
153048	4/2016	153048	81.184,55
120100	12/2014	120100	78.880,00
160298	28/2014	160323	78.212,70
120100	2/2014	120100	78.160,10
120100	2/2014	158199	76.834,71
160274	1/2014	160277	76.338,23
253003	5/2014	253003	75.654,29
160323	3/2014	167323	74.361,55
160249	91/2013	160329	70.294,68
795180	6/2015	154039	70.000,00
120100	12/2014	167050	69.600,00
153267	28/2014	153267	69.382,25
253003	5/2014	170055	68.516,90

Uasg gerenciadora do pregão	Pregão SRP	Uasg emitente do empenho	Diferença empenhada (R\$)
153056	97/2013	167323	68.405,40
160303	6/2014	167303	67.971,25
120062	73/2014	120068	65.224,36
160249	9/2015	167249	64.282,03
154051	81/2015	160518	64.177,00
160457	12/2015	120039	63.230,00
<b>TOTAL</b>			<b>9.204.041,78</b>

### 3.1.6. Considerações acerca das constatações relatadas adiante

3.1.6.1. Como mencionado na sessão que explicita a metodologia desenvolvida no presente trabalho, a partir das bases de dados do Comprasnet e do Siasg, foi obtido, inicialmente, para cada item de compra integrante do universo analisado, o respectivo preço unitário pelo qual o item foi adjudicado ao vencedor do grupo (valor ofertado na disputa de lances ou aquele fixado posteriormente, na fase de negociação). Em seguida, por ocasião da pesquisa destinada à localização das notas de empenho associadas aos itens, extraiu-se, também da base de dados do Siasg, o preço eventualmente renegociado para o item após sua inserção na ata de registro de preços (ARP), com fundamento nos arts. 17 a 19 do Decreto 7.892/2013. Em princípio, esses são os valores unitários que se aplicam às aquisições dos itens, ou seja, que devem figurar nas notas de empenho emitidas para os referidos itens.

3.1.6.2. Contudo, há uma exceção para a regra de utilização dos preços unitários registrados, relacionada a alterações contratuais posteriores ao registro dos preços na ARP. De fato, uma vez celebrado um contrato baseado em uma ARP, o preço originalmente estabelecido (registrado na ARP) pode vir a sofrer modificações, em decorrência da regra constitucional que obriga à manutenção das condições efetivas da proposta que fundamentou o ajuste (art. 37, inciso XXI, da CRFB/88), que autoriza a aplicação de institutos voltados à preservação do equilíbrio econômico-financeiro, como a repactuação, o reajuste e a revisão. Assim, sendo esse o caso, o preço unitário informado na nota de empenho será diferente daquele registrado na ARP.

3.1.6.3. Além da mencionada exceção, foram, ainda, identificadas outras situações de valores unitários empenhados diferentes dos registrados na ARP, não enquadráveis na hipótese de alteração contratual. Para esses outros casos, a avaliação indica possível equívoco na operação de lançamento da informação no sistema Siasg.

3.1.6.4. Para os achados descritos a seguir, foram considerados apenas os itens que, além de se circunscreverem às condições definidas como indevidas na jurisprudência do TCU, também apresentassem o valor unitário empenhado igual a um dos preços registrados na ARP, ou seja, o valor unitário pelo qual o item foi adjudicado ao fim do pregão ou o valor renegociado após sua inscrição na ARP. Em outras palavras, por prudência, não foram considerados itens cujo preço unitário indicado no empenho divergia dos dois valores mencionados.

### 3.1.7. Maiores diferenças, por pregão, em aquisições em desacordo com o entendimento do TCU

3.1.7.1. A fim de apresentar uma dimensão em termos monetários das condutas contrárias ao entendimento do TCU – ou seja, das aquisições isoladas de itens de grupo por preço adjudicado superior ao valor mínimo ofertado para o item na disputa de lances –, são apresentados, na tabela abaixo, em ordem decrescente, os 50 casos em que se identificaram as maiores diferenças entre o valor efetivamente empenhado por uma unidade, considerando todos os grupos de uma ARP, e a soma que poderia ter sido empenhada caso tivesse sido adotado o menor lance ofertado para o item. Assim, a diferença evidenciada em cada linha da tabela representa o montante de recursos públicos – na ótica do empenho – que teria sido economizado caso a unidade adquirente dos itens isolados em desacordo com a jurisprudência do TCU tivesse praticado não o preço adjudicado para cada item, mas o lance mínimo ofertado para ele.

3.1.7.2. Como se nota, considerando apenas as 50 maiores diferenças, chega-se a um dano potencial empenhado total de cerca de R\$ 9,2 milhões.

<b>Uasg gerenciadora do preção</b>	<b>Pregão</b>	<b>Uasg adquirente dos itens-problema</b>	<b>Diferença empenhada (R\$)</b>
120100	12/2014	170100	1.239.759,00
154503	1/2016	154503	550.754,70
250057	170/2015	250057	549.070,00
160249	73/2013	160249	504.686,68
154503	170/2014	154503	475.726,00
160318	6/2014	120021	460.000,00
120059	22/2015	120068	424.043,43
250059	96/2014	765720	412.950,00
120059	22/2015	120059	311.682,76
254420	92/2014	254420	267.750,00
153057	130/2013	250103	263.640,00
120100	2/2014	153103	183.114,09
120100	12/2014	540004	166.944,00
254445	144/2016	254445	161.880,00
160318	6/2014	160518	156.010,00
110402	6/2015	110402	142.649,69
120059	22/2015	120066	135.072,06
803080	1542/2014	160076	123.892,00
153056	97/2013	150182	122.787,59
153056	97/2013	154034	119.300,10
153056	97/2013	153115	117.497,04
158122	262/2014	158122	106.567,38
120100	12/2014	120039	105.260,00
120062	73/2014	120062	104.942,59
170088	2/2014	170010	102.376,31
153028	54/2014	153028	94.599,62
160457	12/2015	160457	93.883,00
160265	4/2014	160296	88.948,68
160329	40/2014	160329	87.468,95
238014	381/2015	550005	86.610,00
160249	91/2013	160249	83.466,12
153048	4/2016	153048	81.184,55
120100	12/2014	120100	78.880,00
160298	28/2014	160323	78.212,70
120100	2/2014	120100	78.160,10
120100	2/2014	158199	76.834,71
160274	1/2014	160277	76.338,23
253003	5/2014	253003	75.654,29
160323	3/2014	167323	74.361,55
160249	91/2013	160329	70.294,68
795180	6/2015	154039	70.000,00
120100	12/2014	167050	69.600,00
153267	28/2014	153267	69.382,25
253003	5/2014	170055	68.516,90
153056	97/2013	167323	68.405,40
160303	6/2014	167303	67.971,25
120062	73/2014	120068	65.224,36
160249	9/2015	167249	64.282,03

Uasg gerenciadora do pregão	Pregão	Uasg adquirente dos itens-problema	Diferença empenhada (R\$)
154051	81/2015	160518	64.177,00
160457	12/2015	120039	63.230,00
<b>TOTAL</b>			<b>9.204.041,78</b>

3.1.7.3. Adiante, a partir da seção 3.1.10, serão apresentados, em detalhes, alguns dos casos discriminados na tabela acima.

3.1.8. Maiores diferenças, por grupo, em aquisições em desacordo com o entendimento do TCU

3.1.8.1. Considerando agora, por pregão e por unidade, apenas um grupo de itens – e não todos os grupos do pregão, como discriminado na tabela do tópico anterior –, são apresentados, na tabela abaixo, em ordem decrescente, os 50 casos em que se identificaram as maiores diferenças entre o valor efetivamente empenhado por uma unidade e a soma que poderia ter sido empenhada caso tivesse sido adotado o menor lance ofertado para o item, considerando, agora, apenas um grupo de cada pregão, aquele que contempla a maior diferença.

3.1.8.2. Como se observa, examinando apenas um grupo por pregão, os 50 maiores casos resultam em um dano potencial empenhado total de cerca de R\$ 7,5 milhões.

Uasg gerenciadora do pregão	Pregão	Grupo	Uasg adquirente dos itens-problema	Diferença empenhada (R\$)
120100	12/2014	G1	170100	1.239.759,00
154503	1/2016	G1	154503	550.750,90
154503	170/2014	G1	154503	475.726,00
160318	6/2014	G3	120021	460.000,00
250059	96/2014	G1	765720	412.950,00
250057	170/2015	G2	250057	291.500,00
254420	92/2014	G1	254420	267.750,00
153057	130/2013	G2	250103	263.640,00
250057	170/2015	G3	250057	257.570,00
160249	73/2013	G12	160249	183.398,11
120100	12/2014	G1	540004	166.944,00
254445	144/2016	G2	254445	161.880,00
160318	6/2014	G3	160518	156.010,00
160249	73/2013	G3	160249	133.575,65
803080	1542/2014	G4	160076	123.892,00
120100	12/2014	G1	120039	105.260,00
170088	2/2014	G2	170010	102.376,31
153028	54/2014	G1	153028	94.599,62
120100	2/2014	G1	153103	92.338,09
120100	2/2014	G2	153103	90.776,00
160265	4/2014	G2	160296	87.544,41
238014	381/2015	G1	550005	86.610,00
153056	97/2013	G8	150182	84.123,99
160457	12/2015	G2	160457	81.510,00
120100	12/2014	G1	120100	78.880,00
158122	262/2014	G3	158122	78.496,00
160249	73/2013	G1	160249	75.575,96
795180	6/2015	G4	154039	70.000,00
120100	12/2014	G1	167050	69.600,00
160274	1/2014	G2	160277	66.327,27
253003	5/2014	G3	170055	65.865,40

Uasg gerenciadora do pregão	Pregão	Grupo	Uasg adquirente dos itens-problema	Diferença empenhada (R\$)
120059	22/2015	G22	120059	65.321,42
120059	22/2015	G4	120068	64.377,63
154051	81/2015	G1	160518	64.177,00
160457	12/2015	G1	120039	63.230,00
160322	6/2015	G2	153054	61.800,00
253003	5/2014	G2	253003	61.674,31
160298	28/2014	G19	160323	60.648,10
120059	22/2015	G3	120068	57.662,10
153056	97/2013	G7	154034	56.587,20
120100	12/2014	G1	110235	55.680,00
120100	12/2014	G1	167485	55.680,00
153010	11/2015	G1	153010	55.409,12
120059	22/2015	G11	120068	54.344,40
160118	10/2014	G1	160118	52.732,00
153048	4/2016	G1	153048	52.204,80
153056	97/2013	G2	153115	50.088,02
160249	91/2013	G77	160249	49.099,40
153010	6/2015	G1	160486	48.767,52
120100	2/2014	G1	120100	47.671,10
<b>TOTAL</b>				<b>7.552.382,83</b>

3.1.8.3. Adiante, a partir da seção 3.1.10, serão apresentados, em detalhes, alguns dos casos discriminados na tabela acima.

3.1.9. Maiores diferenças, por Uasg, em aquisições em desacordo com o entendimento do TCU

3.1.9.1. A tabela a seguir evidencia as 20 unidades responsáveis pelos maiores montantes de diferença entre o valor efetivamente empenhado e a soma que poderia ter sido empenhada caso tivesse sido adotado o menor lance ofertado para o item, considerando o total de aquisições no universo de licitações examinado.

3.1.9.2. Como se vê, somando-se apenas as 20 maiores diferenças por unidade, chega-se a um dano potencial empenhado total de cerca de R\$ 8,4 milhões.

Unidade adquirente	Diferença empenhada em desacordo com a jurisprudência do TCU (R\$)
170100	1.239.759,00
154503	1.138.516,28
160249	750.248,56
250057	585.368,09
120068	490.437,98
120021	460.000,00
765720	430.312,09
120059	339.326,91
254445	304.108,02
250103	297.352,50
254420	293.997,70
160296	273.552,52
167323	261.112,53
120196	259.542,85

Unidade adquirente	Diferença empenhada em desacordo com a jurisprudência do TCU (R\$)
153115	252.786,79
120039	246.993,70
160518	231.201,02
154034	212.394,90
120066	204.112,31
153048	201.842,42
<b>TOTAL</b>	<b>8.472.966,17</b>

3.1.10. Caso 1 – Aquisições feitas pela Uasg 170100 com base no Pregão 12/2014 da Uasg 120100

3.1.10.1. Valendo-se do Pregão SRP 12/2014 (peças 25 e 32), a Uasg 120100 objetivava adquirir arquivos deslizantes. O certame contava 35 itens, que compunham um único grupo. Encerrada a licitação, esse grupo foi adjudicado à empresa HUFFIX AMBIENTES EMPRESARIAIS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS LTDA. (CNPJ 05.238.556/0001-34). Em seguida, foi formalizada a respectiva ata de registro de preços (ARP), contemplando os referidos itens, com as quantidades definidas e preços unitários adjudicados àquela vencedora (peça 26).

3.1.10.2. Por meio dos documentos 2014NE801508 e 2014NE801555 (peça 27, p. 1-10 e 11-18), emitidos respectivamente em 14/11/2014 e 21/11/2014, a Uasg 170100, na qualidade de não participante (“carona”) do certame original, empenhou despesa visando à aquisição dos itens 2, 3, 4, 13, 18, 20, 21 e 24, todos integrantes do Grupo 1 daquele pregão.

3.1.10.3. Portanto, como se percebe, restou ratificada a primeira condição prevista na jurisprudência do TCU referente à aquisição isolada de itens de grupo, uma vez que, de um grupo de 35 itens, a Uasg 170100 efetivou empenhamento relativo a apenas 8 itens, ou seja, adquiriu não a totalidade, mas parte dos itens do grupo.

3.1.10.4. Quanto à segunda diretriz estabelecida no mesmo entendimento proferido de forma reiterada por esta Corte de Contas – aquisição de item isolado que tivesse preço adjudicado superior ao menor lance ofertado –, a condição foi confirmada para dois dos itens citados acima. A tabela a seguir destaca, para cada um desses itens, o preço unitário pelo qual ele foi arrematado no âmbito do grupo e a proposta mínima ofertada para ele na disputa de lances. Além disso, são discriminados, também, a quantidade empenhada para o item, o valor total empenhado para o item, bem como o valor total que seria pago pela mesma quantidade do item se aplicado o preço ofertado no menor lance.

Item do pregão	Valor unitário adjudicado (R\$)	Valor do menor lance (R\$)	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item (R\$)	Valor total pelo lance mínimo (R\$)
3	4.191,00	1.000,00	JOSEMIR ANDRADE GOMES 00768768535	9	37.719,00	9.000,00
4	5.640,00	1.000,00	JOSEMIR ANDRADE GOMES 00768768535	261	1.472.040,00	261.000,00
<b>TOTAL</b>					<b>1.509.759,00</b>	<b>270.000,00</b>

3.1.10.5. Com efeito, ao ser arrematado juntamente com os demais integrantes do Grupo 1 pela licitante

vencedora do grupo (HUFFIX AMBIENTES EMPRESARIAIS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS LTDA.), o item 3 foi adjudicado pelo preço unitário de R\$ 4.191,00 (peça 25, p. 1). Contudo, para esse item, houve, na disputa de lances, a proposta mínima no valor unitário de R\$ 1.000,00 (peça 25, p. 10-12), formalizada pela concorrente JOSEMIR ANDRADE GOMES (CNPJ 12.854.142/0001-03).

3.1.10.6. Situação similar ocorreu para o item 4. Realmente, esse item foi adjudicado, no grupo, pelo preço unitário de R\$ 5.640,00 à mesma licitante HUFFIX AMBIENTES EMPRESARIAIS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS LTDA., vencedora do grupo (peça 25, p. 1). Todavia, esse item contou igualmente com oferta mínima no valor unitário de R\$ 1.000,00 (peça 25, p. 12-13), formalizada pela mesma concorrente JOSEMIR ANDRADE GOMES.

3.1.10.7. Então, para os itens discriminados nessa última tabela, revelam-se satisfeitas as duas condições que, segundo o entendimento do TCU, caracterizam aquisições impróprias de itens de grupo.

3.1.10.8. Cabe destacar que o empenhamento desses itens-problema específicos foi realizado exclusivamente por meio da nota 2014NE801508 (peça 27, p. 1-10; e peça 28).

3.1.10.9. Assim, configurada a falha, pode-se avaliar o dano potencial decorrente da conduta, mediante a comparação, para esses itens, entre o valor efetivamente empenhado e o montante que seria devido se a aquisição do mesmo quantitativo de cada item fosse realizada pelo valor da menor oferta feita na disputa de lances.

3.1.10.10. Com relação ao item 3, consta apenas um registro de empenho de 9 unidades ao valor total de R\$ 37.719,00 (peça 27, p. 4), conforme consignado no item sequencial 2 do documento 2014NE801508. Considerando o valor unitário do lance mínimo acima referido (de R\$ 1.000,00), ofertado para esse item, a mesma quantidade teria totalizado R\$ 9.000,00. Então, para o item 3, observa-se, na diferença dos valores, um dano potencial empenhado de R\$ 28.719,00.

3.1.10.11. No que tange ao item 4, consta, de igual modo, apenas um registro de empenho de 261 unidades ao valor total de R\$ 1.472.040,00 (peça 27, p. 5), conforme consignado no item sequencial 3 também da nota 2014NE801508. Considerando o valor unitário do lance mínimo acima referido (de R\$ 1.000,00), ofertado para esse item, a mesma quantidade teria totalizado R\$ 261.000,00. Então, para o item 4, observa-se, na diferença das somas, um dano potencial empenhado de R\$ 1.211.040,00.

3.1.10.12. Portanto, o dano potencial empenhado, apenas para os dois mencionados itens, perfaz o montante de R\$ 1.239.759,00.

3.1.10.13. Detectado o pagamento integral da única nota de empenho que contemplou ambos os itens (2014NE801508), realizado mediante as ordens bancárias 2015OB800559, 2015OB800648 e 2015OB800753 (peças 29 e 30), emitidas, respectivamente, em 8/7/2015, 10/8/2015 e 4/9/2015, pode-se asseverar a ocorrência de um dano potencial pago da mesma ordem do dano potencial empenhado, ou seja, de R\$ 1.239.759,00.

3.1.10.14. Por fim, vale ressaltar que não consta do Siasg registro de contrato celebrado entre a Uasg 170100 e a empresa HUFFIX AMBIENTES EMPRESARIAIS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS LTDA., vencedora do Grupo 1 (peça 31). Assim, encerrada a vigência da ata de registro de preços relativa ao pregão sob exame em 28/7/2015 (peça 28, p. 1 e 3), e não tendo sido identificado no Siasg contrato firmado entre a unidade adquirente e a empresa fornecedora, é de se inferir que não há suporte jurídico para emissões de empenhos adicionais visando à aquisição dos itens remanescentes do grupo, de forma a se afastar a implementação da primeira condição prevista na jurisprudência do TCU, mencionada no parágrafo 3.1.10.3 acima.

3.1.10.15. Importante repisar que, em virtude da sistemática do pregão, que limita a análise tão somente à proposta vencedora, não há como se garantir que a oferta relativa ao lance mínimo seria adequada à comparação, a ponto de subsidiar a configuração de um dano real ao erário. Não obstante, esse parâmetro pode ser tomado – como o foi na análise acima promovida – para fins de estimativas, que, em certo grau, corresponderão à realidade.

3.1.11. Caso 2 – Aquisições feitas pela Uasg 154503 com base no Pregão 1/2016 da própria Uasg

3.1.11.1. Valendo-se do Pregão SRP 1/2016 (peças 33 e 34), a Uasg 154503 objetivava o fornecimento e

a instalação de mobiliário e infraestrutura destinados aos laboratórios do *campus* de Santo André da Universidade Federal do ABC. O certame contava 199 itens, sendo 198 deles distribuídos em 5 grupos, da seguinte forma:

Grupo	Quantidade de itens no grupo	Vencedora do grupo	CNPJ
G1	184	INDÚSTRIA BRASILEIRA DE MOVEIS LTDA.	54.858.055/0001-66
G2	2	OXICAMP EQUIPAMENTOS INDUSTRIAIS LTDA - EPP	50.090.463/0001-60
G3	5	OXICAMP EQUIPAMENTOS INDUSTRIAIS LTDA - EPP	50.090.463/0001-60
G4	5	OXICAMP EQUIPAMENTOS INDUSTRIAIS LTDA - EPP	50.090.463/0001-60
G5	2	METALÚRGICA PRISMA LTDA - ME	09.077.347/0001-07

3.1.11.2. Encerrada a licitação, foi formalizada a respectiva ata de registro de preços (ARP), contemplando os referidos itens, com as quantidades definidas e preços unitários adjudicados àquela vencedora (peça 37).

3.1.11.3. Para fins do presente trabalho, cabe destacar as aquisições feitas pela própria unidade gerenciadora da licitação (Uasg 154503) relacionadas a itens integrantes dos Grupos 1 e 3.

3.1.11.4. Por meio das notas de empenho 2016NE800785 (peça 35, p. 1-32) e 2016NE800786 (peça 35, p. 33-37), ambas emitidas em 25/11/2016, a gerenciadora empenhou despesa visando à aquisição dos itens 2, 31, 48, 51, 52, 75, 77, 79, 80, 81, 86, 87, 128, 129, 134, 135, 144, 145, 146, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 179, 180 e 184, todos do Grupo 1. Mediante a nota 2016NE800787 (peça 35, p. 38-45), emitida também em 25/11/2016, a mesma gerenciadora empenhou despesa visando à aquisição dos itens 187 e 191, integrantes do Grupo 3.

3.1.11.5. Assim, como se vê, para os itens acima mencionados, restou ratificada a primeira condição prevista na jurisprudência do TCU referente à aquisição isolada de itens de grupo, uma vez que, para os dois grupos, não foi adquirida a totalidade, mas parte dos itens desses grupos. De fato, no que se refere ao Grupo 1, que contemplava 184 itens, apenas 29 foram adquiridos pela gerenciadora. Já quanto ao Grupo 3, que contemplava 5 itens, apenas 2 foram adquiridos.

3.1.11.6. Quanto à segunda diretriz estabelecida no mesmo entendimento proferido de forma reiterada por esta Corte de Contas – preço adjudicado superior ao menor lance ofertado –, a condição foi confirmada para alguns dos itens citados acima. A tabela a seguir destaca, para cada um desses itens, o preço unitário pelo qual ele foi arrematado no âmbito do grupo e a proposta mínima ofertada para ele na disputa de lances. Além disso, são discriminados, também, a quantidade empenhada para o item, o valor total empenhado para o item, bem como o valor total que seria pago pela mesma quantidade do item se aplicado o preço ofertado no menor lance.

Item do pregão	Valor unitário adjudicado (R\$)	Valor do menor lance (R\$)	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item (R\$)	Valor total pelo lance mínimo (R\$)
2	810,00	600,00	PROJLAB INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS PARA LABORATORIO LTDA - EPP	12	9.720,00	7.200,00
31	1.320,00	561,75	LAB LINEA DO	10	13.200,00	5.617,50

Item do pregão	Valor unitário adjudicado (R\$)	Valor do menor lance (R\$)	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item (R\$)	Valor total pelo lance mínimo (R\$)
			BRASIL FABRICACAO E COMERCIO DE MOBILIARIOS TECNICOS PARA LABORATORIOS LTDA - EPP			
48	8.800,00	6.500,00	PROJLAB INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS PARA LABORATORIO LTDA - EPP	23	202.400,00	149.500,00
75	62,00	40,00	PROJLAB INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS PARA LABORATORIO LTDA - EPP	44	2.728,00	1.760,00
79	94,00	84,60	LAB LINEA DO BRASIL FABRICACAO E COMERCIO DE MOBILIARIOS TECNICOS PARA LABORATORIOS LTDA - EPP	100	9.400,00	8.460,00
80	101,00	98,00	RLL INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS LTDA - ME	140	14.140,00	13.720,00
81	127,00	100,00	EDVALDO ROSA COMERCIO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA SERVICOS EIRELI - EPP	240	30.480,00	24.000,00
86	113,00	58,08	LAB LINEA DO BRASIL FABRICACAO E COMERCIO DE MOBILIARIOS TECNICOS PARA LABORATORIOS LTDA - EPP	8	904,00	464,64
87	131,00	94,87	LAB LINEA DO BRASIL FABRICACAO E COMERCIO DE MOBILIARIOS TECNICOS PARA LABORATORIOS	8	1.048,00	758,96

Item do pregão	Valor unitário adjudicado (R\$)	Valor do menor lance (R\$)	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item (R\$)	Valor total pelo lance mínimo (R\$)
			LTDA - EPP			
135	18,00	17,80	LAB LINEA DO BRASIL FABRICACAO E COMERCIO DE MOBILIARIOS TECNICOS PARA LABORATORIOS LTDA - EPP	10	180,00	178,00
145	2,00	1,99	RLR INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS LTDA - ME	1.000	2.000,00	1.990,00
170	1.700,00	100,00	EDVALDO ROSA COMERCIO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA SERVICOS EIRELI - EPP	2	3.400,00	200,00
174	19.000,00	10.000,00	EDVALDO ROSA COMERCIO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA SERVICOS EIRELI - EPP	39	741.000,00	390.000,00
175	16.000,00	10.000,00	EDVALDO ROSA COMERCIO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA SERVICOS EIRELI - EPP	4	64.000,00	40.000,00
176	19.000,00	10.000,00	EDVALDO ROSA COMERCIO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA SERVICOS EIRELI - EPP	2	38.000,00	20.000,00
179	18.000,00	10.000,00	EDVALDO ROSA COMERCIO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA SERVICOS EIRELI - EPP	10	180.000,00	100.000,00
180	12.000,00	10.000,00	EDVALDO ROSA COMERCIO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA SERVICOS EIRELI - EPP	1	12.000,00	10.000,00
191	854,90	853,00	CASTELLAMARE MARCENARIA MOVEIS DE	2	1.709,80	1.706,00

Item do pregão	Valor unitário adjudicado (R\$)	Valor do menor lance (R\$)	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item (R\$)	Valor total pelo lance mínimo (R\$)
			DECORACAO LTDA - ME			
<b>TOTAL</b>					<b>1.326.309,80</b>	<b>775.555,10</b>

3.1.11.7. Então, para os itens discriminados nessa última tabela, revelam-se satisfeitas as duas condições que, segundo o entendimento do TCU, caracterizam aquisições impróprias de itens de grupo.

3.1.11.8. Cabe destacar que o empenhamento desses itens-problema específicos foi realizado por meio das notas 2016NE800785 e 2016NE800786 (peça 36, p. 1-29), no que tange ao Grupo 1, e da nota 2016NE800787 (peça 36, p. 30-31), no que se refere ao Grupo 3.

3.1.11.9. Assim, configurada a falha, pode-se avaliar o dano potencial decorrente da conduta, mediante a comparação, para esses itens, entre o valor efetivamente empenhado e o montante que seria devido se a aquisição do mesmo quantitativo de cada item fosse realizada pelo valor da menor oferta feita na disputa de lances.

3.1.11.10. Deduzindo-se a soma efetivamente empenhada para os itens adquiridos em desacordo com a jurisprudência do TCU (R\$ 1.326.309,80) do montante total que seria empenhado caso adotados os preços unitários mínimos ofertados (R\$ 775.555,10), alcança-se, apenas para o conjunto de itens indicado na última tabela, um dano potencial empenhado de R\$ 550.754,70.

3.1.11.11. Quanto ao dano potencial pago, como já esclarecido no parágrafo 3.1.5.6 acima, para que ele seja configurado, é necessário que se identifique, no caso concreto, o pagamento integral das notas de empenho que contemplam os itens questionados, uma vez que, havendo pagamento parcial do valor de um empenho, não é possível, com os dados do sistema, correlacionar esse valor a um ou mais itens da nota de empenho a que se refere aquela liquidação parcial. Em outras palavras, o dano potencial pago só pode ser caracterizado nos casos em que ocorre a quitação integral das notas de empenho identificadas, já que, somente diante dessa situação, pode-se assegurar que todos os itens do empenho foram efetivamente pagos. No presente caso, por se tratar de empenhos relativamente recentes (emitidos no final de 2016), cujo valor total foi inscrito em restos a pagar em 2016, há informação de pagamento integral apenas em relação à nota 2016NE800787 (peça 38, p. 5-6; e peça 39, p. 13-15), cuja contribuição para o dano potencial empenhado foi reduzida. Não obstante, e considerando que já foram pagos cerca de 62% e 88% para as notas 2016NE800785 (peça 38, p. 1-3; e peça 39, p. 1-10) e 2016NE800786 (peça 38, p. 4; e peça 39, p. 11-12), é de se esperar que esses empenhos venham a ser integralmente saldados em breve, revelando, futuramente, para os itens ora avaliados, um dano potencial pago no mesmo valor do dano potencial empenhado (R\$ 550.754,70).

3.1.11.12. Por fim, vale ressaltar que não consta do Siasg registro de contrato celebrado entre a Uasg 154503 e as empresas INDÚSTRIA BRASILEIRA DE MÓVEIS LTDA. e OXICAMP EQUIPAMENTOS INDUSTRIAIS LTDA – EPP, vencedoras dos Grupos 1 e 3 (peça 40). Assim, encerrada a vigência da ata de registro de preços relativa ao pregão sob exame em 4/4/2017 (peça 36), e não tendo sido identificado no Siasg contrato firmado entre a unidade adquirente e as empresas fornecedoras, é de se inferir que não há suporte jurídico para emissões de empenhos adicionais visando à aquisição dos itens remanescentes dos grupos, de forma a se afastar a implementação da primeira condição prevista na jurisprudência do TCU, mencionada nos parágrafos 3.1.11.4 e 3.1.11.5 acima.

3.1.11.13. Mais uma vez, vale frisar que, em virtude da sistemática do pregão, que limita a análise tão somente à proposta vencedora, não há como se garantir que a oferta relativa ao lance mínimo seria adequada à comparação, a ponto de subsidiar a configuração de um dano real ao erário. Não obstante, esse parâmetro pode ser tomado – como o foi na análise acima promovida – para fins de estimativas, que, em certo grau, corresponderão à realidade.

3.1.12. Caso 3 – Aquisições feitas pela Uasg 250057 com base no Pregão 170/2015 da própria Uasg

3.1.12.1. Valendo-se do Pregão SRP 170/2015 (peças 41 e 42), a Uasg 250057 objetivava adquirir implantes (componente acetabular em cerâmica, cânula flexível para artroscopia de quadril e outros). O certame contava com 81 itens, sendo 80 deles distribuídos em 5 grupos, da seguinte forma:

Grupo	Quantidade de itens no grupo	Vencedora do grupo	CNPJ
G1	10	WM WORLD MEDICAL IMPORTACAO E EXPORTACAO LTDA.	03.179.994/0001-43
G2	15	JOHNSON & JOHNSON DO BRASIL INDUSTRIA E COMERCIO DE PRODUTOS PARA SAUDE LTDA.	54.516.661/0066-49
G3	21	NOVUM SALUTARIS HOSPITALAR LTDA.	05.407.852/0001-11
G4	19	WM WORLD MEDICAL IMPORTACAO E EXPORTACAO LTDA.	03.179.994/0001-43
G5	15	NEW SERVICE - COMERCIO E SERVICOS DE EQUIPAMENTO MEDICOS HOSPITALAR LTDA - EPP	40.982.787/0001-59

3.1.12.2. Encerrada a licitação, foi formalizada a respectiva ata de registro de preços (ARP), contemplando os referidos itens, com as quantidades definidas e preços unitários adjudicados àquela vencedora (peça 43).

3.1.12.3. Para fins do presente trabalho, cabe destacar as aquisições feitas pela própria unidade gerenciadora da licitação (Uasg 250057) relacionadas a alguns itens integrantes dos Grupos 2 e 3.

3.1.12.4. Por meio das notas de empenho 2016NE800517, 2016NE800789, 2016NE800943, 2016NE801341, 2016NE801421, 2016NE802186, 2017NE800388 e 2017NE800409 (peça 44, p. 1-9, 10-15, 16-20, 21-27, 28-37, 38-51, 122-125 e 126-137), a gerenciadora empenhou despesa visando à aquisição dos itens 13, 14, 15, 24, 36, 46, 47, 48, 62, 63 e 64, todos do Grupo 2. Mediante as notas 2016NE800518, 2016NE800519, 2016NE800662, 2016NE800663, 2016NE801044, 2016NE801045, 2016NE802479, 2017NE800344, 2017NE800398, 2017NE800399 e 2017NE800412 (peça 44, p. 52-69, 70-72, 73-92, 93-95, 96-115, 116-118, 119-121, 138-140, 141-150, 151-153 e 154-156), a mesma gerenciadora empenhou despesa visando à aquisição dos itens 7, 12, 16, 23, 32, 33, 34, 35, 41, 42, 43, 44, 56, 57, 58, 59, 78, 80 e 81, todos integrantes do Grupo 3. Para ambos os grupos, não foram considerados os empenhos anulados após a emissão (peça 45).

3.1.12.5. Assim, como se vê, para os itens acima mencionados, restou ratificada a primeira condição prevista na jurisprudência do TCU referente à aquisição isolada de itens de grupo, uma vez que, para os dois grupos, não foi adquirida a totalidade, mas parte dos itens desses grupos. De fato, no que se refere ao Grupo 2, que contemplava 15 itens, apenas 11 foram adquiridos pela gerenciadora. Já quanto ao Grupo 3, que contemplava 21 itens, apenas 19 foram adquiridos.

3.1.12.6. Quanto à segunda diretriz estabelecida no mesmo entendimento proferido de forma reiterada por esta Corte de Contas – preço adjudicado superior ao menor lance ofertado –, a condição foi confirmada para alguns dos itens citados acima. A tabela a seguir destaca, para cada um desses itens, o preço unitário pelo qual ele foi arrematado no âmbito do grupo e a proposta mínima ofertada para ele na disputa de lances. Além disso, são discriminados, também, a quantidade empenhada para o item, o valor total empenhado para o item, bem como o valor total que seria pago pela mesma quantidade do item se aplicado o preço ofertado no menor lance.

Item	Grupo	Valor unitário adjudicado (R\$)	Valor do menor lance (R\$)	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item (R\$)	Valor total pelo lance mínimo (R\$)
13	G1	1.750,00	1.650,00	WM WORLD MEDICAL IMPORTAC AO E EXPORTAC AO LTDA.	5	8.750,00	8.250,00
14	G1	1.750,00	1.650,00	WM WORLD MEDICAL IMPORTAC AO E EXPORTAC AO LTDA.	190	332.500,00	313.500,00
15	G1	1.750,00	1.650,00	WM WORLD MEDICAL IMPORTAC AO E EXPORTAC AO LTDA.	300	525.000,00	495.000,00
24	G1	4.000,00	3.450,00	WM WORLD MEDICAL IMPORTAC AO E EXPORTAC AO LTDA.	440	1.760.000,00	1.518.000,00
41	G2	2.099,00	1.500,00	WM WORLD MEDICAL IMPORTAC AO E EXPORTAC AO LTDA.	100	209.900,00	150.000,00
42	G2	2.099,00	1.500,00	WM WORLD MEDICAL IMPORTAC AO E EXPORTAC AO LTDA.	330	692.670,00	495.000,00
<b>TOTAL</b>						<b>3.528.820,00</b>	<b>2.979.750,00</b>

3.1.12.7. Então, para os itens discriminados nessa última tabela, revelam-se satisfeitas as duas condições que, segundo o entendimento do TCU, caracterizam aquisições impróprias de itens de grupo.

3.1.12.8. Cabe destacar que o empenhamento desses itens-problema específicos foi realizado por meio

das notas 2016NE800517, 2016NE800789, 2016NE800943, 2016NE801341, 2016NE801421, 2016NE802186 e 2017NE800409 (peça 46), no que tange ao Grupo 2, e das notas 2016NE800518, 2016NE800662, 2016NE801044 e 2017NE800398 (peça 47), no que se refere ao Grupo 3.

3.1.12.9. Assim, configurada a falha, pode-se avaliar o dano potencial decorrente da conduta, mediante a comparação, para esses itens, entre o valor efetivamente empenhado e o montante que seria devido se a aquisição do mesmo quantitativo de cada item fosse realizada pelo valor da menor oferta feita na disputa de lances.

3.1.12.10. Deduzindo-se a soma efetivamente empenhada para os itens adquiridos em desacordo com a jurisprudência do TCU (R\$ 3.528.820,00) do montante total que seria empenhado caso adotados os preços unitários mínimos ofertados (R\$ 2.979.750,00), alcança-se, apenas para o conjunto de itens indicado na última tabela, um dano potencial empenhado de R\$ 549.070,00.

3.1.12.11. Detectado o pagamento integral das notas de empenho que contemplaram os itens indicados na última tabela (v. parágrafo 3.1.12.8) – realizado mediante as ordens bancárias 2016OB801944, 2016OB801957, 2016OB802324, 2017OB801546, 2016OB801457, 2016OB801235, 2016OB801181, 2016OB801460, 2016OB801164, 2016OB801618 e 2017OB800953 (peças 48 e 49) –, pode-se asseverar a ocorrência de um dano potencial pago da mesma ordem do dano potencial empenhado, ou seja, de R\$ 549.070,00.

3.1.12.12. Por fim, vale ressaltar que não consta do Siasg registro de contrato celebrado entre a Uasg 250057 e as empresas JOHNSON & JOHNSON DO BRASIL INDUSTRIA E COMERCIO DE PRODUTOS PARA SAUDE LTDA. e NOVUM SALUTARIS HOSPITALAR LTDA., vencedoras dos Grupos 2 e 3 (peça 50). Assim, encerrada a vigência da ata de registro de preços relativa ao pregão sob exame em 21/3/2017 (peças 46 e 47), e não tendo sido identificado no Siasg contrato firmado entre a unidade adquirente e as empresas fornecedoras, é de se inferir que não há suporte jurídico para emissões de empenhos adicionais visando à aquisição dos itens remanescentes dos grupos, de forma a se afastar a implementação da primeira condição prevista na jurisprudência do TCU, mencionada nos parágrafos 3.1.12.4 e 3.1.12.5 acima.

3.1.12.13. Mais uma vez, vale frisar que, em virtude da sistemática do pregão, que limita a análise tão somente à proposta vencedora, não há como se garantir que a oferta relativa ao lance mínimo seria adequada à comparação, a ponto de subsidiar a configuração de um dano real ao erário. Não obstante, esse parâmetro pode ser tomado – como o foi na análise acima promovida – para fins de estimativas, que, em certo grau, corresponderão à realidade.

3.1.13. Caso 4 – Aquisições feitas pela Uasg 154503 com base no Pregão 170/2014 da própria Uasg

3.1.13.1. Valendo-se do Pregão SRP 170/2014 (peças 51 e 52), a Uasg 154503 objetivava adquirir material permanente destinado aos laboratórios da Fundação Universidade Federal do ABC. O certame contava com 193 itens, sendo 192 deles distribuídos em 2 grupos, da seguinte forma:

<b>Grupo</b>	<b>Quantidade de itens no grupo</b>	<b>Vencedora do grupo</b>	<b>CNPJ</b>
G1	181	RLR INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS LTDA - ME	04.587.270/0001-00
G2	11	RLR INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS LTDA - ME	04.587.270/0001-00

3.1.13.2. Encerrada a licitação, foi formalizada a respectiva ata de registro de preços (ARP), contemplando os referidos itens, com as quantidades definidas e preços unitários adjudicados àquela vencedora (peça 53).

3.1.13.3. Para fins do presente trabalho, cabe destacar as aquisições feitas pela própria unidade gerenciadora da licitação (Uasg 154503) relacionadas a alguns itens integrantes do Grupo 1.

3.1.13.4. Por meio das notas de empenho 2014NE801207 e 2015NE801041, a gerenciadora empenhou despesa visando à aquisição dos itens 1 a 38, 40, 52 a 74, 77 a 95 e 97 a 193, todos do Grupo 1.

3.1.13.5. Assim, como se vê, para as aquisições acima mencionadas, restou ratificada a primeira condição prevista na jurisprudência do TCU referente à aquisição isolada de itens de grupo, uma vez que não foi adquirida a totalidade, mas parte dos itens de um grupo. De fato, no que se refere ao Grupo 1, que contemplava 181 itens, apenas 178 foram adquiridos pela gerenciadora.

3.1.13.6. Quanto à segunda diretriz estabelecida no mesmo entendimento proferido de forma reiterada por esta Corte de Contas – preço adjudicado superior ao menor lance ofertado –, a condição foi confirmada para alguns dos itens citados acima. A tabela a seguir destaca, para cada um desses itens, o preço unitário pelo qual ele foi arrematado no âmbito do grupo e a proposta mínima ofertada para ele na disputa de lances. Além disso, são discriminados, também, a quantidade empenhada para o item, o valor total empenhado para o item, bem como o valor total que seria pago pela mesma quantidade do item se aplicado o preço ofertado no menor lance.

<b>Item pregão</b>	<b>Valor unitário adjudica do</b>	<b>Valor do menor lance</b>	<b>Empresa ofertante do lance mínimo</b>	<b>Quantidade empenhada para o item</b>	<b>Valor total empenhado para o item</b>	<b>Valor total pelo lance mínimo</b>
1	580,00	520,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	150	87.000,00	78.000,00
2	290,00	280,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	200	58.000,00	56.000,00
3	1.089,00	1.000,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	10	10.890,00	10.000,00
5	1.330,00	600,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	10	13.300,00	6.000,00
7	1.400,00	1.000,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	10	14.000,00	10.000,00
8	1.575,00	700,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	30	47.250,00	21.000,00
9	1.100,00	600,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	30	33.000,00	18.000,00
10	990,00	550,00	MAX LABOR - PRODUTOS	30	29.700,00	16.500,00

Item pregão	Valor unitário adjudica do	Valor do menor lance	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item	Valor total pelo lance mínimo
			PARA LABORATORIO LTDA - ME			
11	990,00	550,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	30	29.700,00	16.500,00
12	1.400,00	1.000,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	30	42.000,00	30.000,00
13	1.900,00	1.500,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	30	57.000,00	45.000,00
14	2.400,00	2.000,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	30	72.000,00	60.000,00
15	1.900,00	1.500,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	20	38.000,00	30.000,00
16	1.952,20	1.000,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	20	39.044,00	20.000,00
17	2.400,00	1.500,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	20	48.000,00	30.000,00
18	2.450,00	1.500,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	20	49.000,00	30.000,00
19	2.350,63	1.500,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	20	47.012,60	30.000,00
20	1.400,00	1.100,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA	20	28.000,00	22.000,00

Item pregão	Valor unitário adjudica do	Valor do menor lance	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item	Valor total pelo lance mínimo
			LABORATORIO LTDA - ME			
22	550,20	500,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	20	11.004,00	10.000,00
24	1.021,00	500,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	20	20.420,00	10.000,00
25	722,00	500,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	50	36.100,00	25.000,00
26	780,20	600,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	20	15.604,00	12.000,00
27	1.450,20	800,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	50	72.510,00	40.000,00
28	980,20	650,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	50	49.010,00	32.500,00
29	1.500,00	1.000,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	20	30.000,00	20.000,00
30	965,30	600,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	20	19.306,00	12.000,00
33	1.415,70	600,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	20	28.314,00	12.000,00
37	3.494,58	1.400,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO	5	17.472,90	7.000,00

Item pregão	Valor unitário adjudica do	Valor do menor lance	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item	Valor total pelo lance mínimo
			LTDA - ME			
62	14.800,00	14.000,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	2	29.600,00	28.000,00
64	449,00	400,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	300	134.700,00	120.000,00
65	32,00	30,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	200	6.400,00	6.000,00
66	185,00	27,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	30	5.550,00	810,00
67	88,00	54,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	50	4.400,00	2.700,00
69	1.735,00	1.279,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	10	17.350,00	12.790,00
81	830,00	568,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	60	49.800,00	34.080,00
82	612,00	500,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	60	36.720,00	30.000,00
83	1.010,00	728,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	30	30.300,00	21.840,00
87	1.230,00	740,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	30	36.900,00	22.200,00
88	500,00	300,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	40	20.000,00	12.000,00
89	402,00	290,00	OXICAMP EQUIPAMENTO	40	16.080,00	11.600,00

Item pregão	Valor unitário adjudica do	Valor do menor lance	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item	Valor total pelo lance mínimo
			S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP			
90	500,00	310,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	40	20.000,00	12.400,00
91	480,00	290,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	40	19.200,00	11.600,00
94	290,00	100,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	100	29.000,00	10.000,00
95	79,00	70,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	500	39.500,00	35.000,00
99	123,00	76,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	80	9.840,00	6.080,00
100	701,25	626,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	10	7.012,50	6.260,00
101	650,00	450,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	20	13.000,00	9.000,00
102	577,25	350,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	20	11.545,00	7.000,00
156	10,00	9,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	50	500,00	450,00
165	49,00	43,00	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	50	2.450,00	2.150,00
166	2,14	1,98	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	150	321,00	297,00
167	3,00	2,79	OXICAMP EQUIPAMENTO	100	300,00	279,00

Item pregão	Valor unitário adjudica do	Valor do menor lance	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item	Valor total pelo lance mínimo
			S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP			
170	12,00	11,20	OXICAMP EQUIPAMENTO S INDUSTRIAIS LIMITADA - EPP	100	1.200,00	1.120,00
193	5.288,00	3.000,00	MAX LABOR - PRODUTOS PARA LABORATORIO LTDA - ME	2	10.576,00	6.000,00
<b>TOTAL</b>					<b>1.594.882,00</b>	<b>1.119.156,00</b>

3.1.13.7. Então, para os itens discriminados nessa última tabela, revelam-se satisfeitas as duas condições que, segundo o entendimento do TCU, caracterizam aquisições impróprias de itens de grupo.

3.1.13.8. Cabe destacar que o empenhamento desses itens-problema específicos foi realizado por meio unicamente da nota 2014NE801207 (peça 54).

3.1.13.9. Assim, configurada a falha, pode-se avaliar o dano potencial decorrente da conduta, mediante a comparação, para esses itens, entre o valor efetivamente empenhado e o montante que seria devido se a aquisição do mesmo quantitativo de cada item fosse realizada pelo valor da menor oferta feita na disputa de lances.

3.1.13.10. Deduzindo-se a soma efetivamente empenhada para os itens adquiridos em desacordo com a jurisprudência do TCU (R\$ 1.594.882,00) do montante total que seria empenhado caso adotados os preços unitários mínimos ofertados (R\$ 1.119.156,00), alcança-se, apenas para o conjunto de itens indicado na última tabela, um dano potencial empenhado de R\$ 475.726,00.

3.1.13.11. Quanto ao dano potencial pago, como já esclarecido no parágrafo 3.1.5.6 acima, para que ele seja configurado, é necessário que se identifique, no caso concreto, o pagamento integral das notas de empenho que contemplam os itens questionados, uma vez que, havendo pagamento parcial do valor de um empenho, não é possível, com os dados do sistema, correlacionar esse valor a um ou mais itens da nota de empenho a que se refere aquela liquidação parcial. Para o presente caso, há informação de pagamento parcial (cerca de 98,3%) da nota de empenho mencionada no parágrafo 3.1.13.8, por meio das ordens bancárias 2016OB801464, 2016OB802300, 2016OB802301, 2016OB804239, 2016OB804240, 2016OB804241, 2016OB804242, 2016OB804243, 2017OB801427, 2017OB801428, 2017OB801429, 2017OB801430, 2017OB801431, 2017OB801432, 2017OB801433, 2017OB801434, 2017OB801435, 2017OB801436, 2017OB801529, 2017OB801530, 2017OB802303, 2017OB802304, 2017OB802305, 2017OB802306 e 2017OB802307 (peças 56 e 57). Não obstante, e considerando o percentual já liquidado até o momento, é de se esperar que esses empenhos venham a ser integralmente saldados em breve, revelando, futuramente, para os itens ora avaliados, um dano potencial pago no mesmo valor do dano potencial empenhado (R\$ 475.726,00).

3.1.13.12. Por fim, vale ressaltar que não consta do Siasg registro de contrato celebrado entre a Uasg 154503 e a empresa RLR INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS LTDA - ME, vencedora do Grupo 1 (peça 58). Assim, encerrada a vigência da ata de registro de preços relativa ao pregão sob exame em 18/11/2015 (peça 55), e não tendo sido identificado no Siasg contrato firmado entre a unidade adquirente e as empresas fornecedoras, é de se inferir que não há suporte jurídico para emissões de empenhos adicionais visando à aquisição dos itens remanescentes do grupo, de forma a se afastar a implementação da primeira condição prevista na jurisprudência do TCU, mencionada nos parágrafos 3.1.13.4 e 3.1.13.5 acima.

3.1.13.13. Mais uma vez, vale frisar que, em virtude da sistemática do pregão, que limita a análise tão somente à proposta vencedora, não há como se garantir que a oferta relativa ao lance mínimo seria adequada à comparação, a ponto de subsidiar a configuração de um dano real ao erário. Não obstante, esse parâmetro pode ser tomado – como o foi na análise acima promovida – para fins de estimativas, que, em certo grau, corresponderão à realidade.

3.1.14. Caso 5 – Aquisições feitas pela Uasg 120021 com base no Pregão 6/2014 da Uasg 160318

3.1.14.1. Valendo-se do Pregão SRP 6/2014 (peças 59 e 60), a Uasg 160318 objetivava adquirir “material permanente para compor os vários ambientes da Escola de Sargentos de Logística (EsSLog) e dos órgãos participantes”. O certame contava com 95 itens, distribuídos em 6 grupos, da seguinte forma:

Grupo	Qtde. de itens no grupo	Vencedora do grupo	CNPJ
G1	38	FORTLINE INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS LTDA	08.368.875/0001-52
G2	18	FORTLINE INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS LTDA	08.368.875/0001-52
G3	8	BMX EQUIPAMENTOS HOSPITALARES LTDA-ME	18.478.998/0001-08
G4	12	TECNOLACH INDUSTRIAL LTDA	81.103.228/0001-09
G5	7	FLOORING INDUSTRIA E COMERCIO LTDA - ME	10.592.422/0001-57
G6	12	AMBIANCH INDUSTRIAL LTDA	06.041.948/0001-71

3.1.14.2. Encerrada a licitação, foi formalizada a respectiva ata de registro de preços (ARP), contemplando os referidos itens, com as quantidades definidas e preços unitários adjudicados àquela vencedora (peça 61).

3.1.14.3. Para fins do presente trabalho, cabe destacar as aquisições feitas pela Uasg 120021 (unidade não participante do pregão original) relacionadas a alguns itens integrantes do Grupo 3.

3.1.14.4. Por meio da nota de empenho 2015NE800222 (peça 62), a referida unidade empenhou despesa visando à aquisição dos itens 57 e 58, ambos do Grupo 3.

3.1.14.5. Assim, como se vê, para as aquisições acima mencionadas, restou ratificada a primeira condição prevista na jurisprudência do TCU referente à aquisição isolada de itens de grupo, uma vez que não foi adquirida a totalidade, mas parte dos itens de um grupo. De fato, no que se refere ao Grupo 3, que contemplava 8 itens, apenas 2 foram adquiridos por aquela unidade.

3.1.14.6. Quanto à segunda diretriz estabelecida no mesmo entendimento proferido de forma reiterada por esta Corte de Contas – preço adjudicado superior ao menor lance ofertado –, a condição foi confirmada para alguns dos itens citados acima. A tabela a seguir destaca, para cada um desses itens, o preço unitário pelo qual ele foi arrematado no âmbito do grupo e a proposta mínima ofertada para ele na disputa de lances. Além disso, são discriminados, também, a quantidade empenhada para o item, o valor total empenhado para o item, bem como o valor total que seria pago pela mesma quantidade do item se aplicado o preço ofertado no menor lance.

Item do pregão	Valor unitário adjudicado	Valor do menor lance	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item	Valor total pelo lance mínimo
57	1.250,00	600,00	A10 DISTRIBUIDORA DE MOVEIS LTDA - ME	500	625.000,00	300.000,00
58	490,00	220,00	A10 DISTRIBUIDORA DE MOVEIS LTDA - ME	500	245.000,00	110.000,00
<b>TOTAL</b>					<b>870.000,00</b>	<b>410.000,00</b>

3.1.14.7. Então, para os itens discriminados nessa última tabela, revelam-se satisfeitas as duas condições que, segundo o entendimento do TCU, caracterizam aquisições impróprias de itens de grupo.

3.1.14.8. Cabe destacar que o empenhamento desses itens-problema específicos foi realizado exclusivamente por meio da nota 2015NE800222 (peça 63).

3.1.14.9. Assim, configurada a falha, pode-se avaliar o dano potencial decorrente da conduta, mediante a comparação, para esses itens, entre o valor efetivamente empenhado e o montante que seria devido se a aquisição do mesmo quantitativo de cada item fosse realizada pelo valor da menor oferta feita na disputa de lances.

3.1.14.10. Deduzindo-se a soma efetivamente empenhada para os itens adquiridos em desacordo com a jurisprudência do TCU (R\$ 870.000,00) do montante total que seria empenhado caso adotados os preços unitários mínimos ofertados (R\$ 410.000,00), alcança-se, apenas para o conjunto de itens indicado na última tabela, um dano potencial empenhado de R\$ 460.000,00.

3.1.14.11. Detectado o pagamento integral da nota de empenho que contemplou os itens indicados na última tabela (v. parágrafo 3.1.14.8) – realizado mediante as ordens bancárias 2015OB803472, 2015OB804318, 2015OB804319 e 2015OB804320 (peças 64 e 65) –, pode-se asseverar a ocorrência de um dano potencial pago da mesma ordem do dano potencial empenhado, ou seja, de R\$ 460.000,00.

3.1.14.12. Por fim, vale ressaltar que não consta do Siasg registro de contrato celebrado entre a Uasg 120021 e a empresa BMX EQUIPAMENTOS HOSPITALARES LTDA - ME, vencedora do Grupo 3 (peça 66). Assim, encerrada a vigência da ata de registro de preços relativa ao pregão sob exame em 16/4/2016 (peça 63), e não tendo sido identificado no Siasg contrato firmado entre a unidade adquirente e as empresas fornecedoras, é de se inferir que não há suporte jurídico para emissões de empenhos adicionais visando à aquisição dos itens remanescentes do grupo, de forma a se afastar a implementação da primeira condição prevista na jurisprudência do TCU, mencionada nos parágrafos 3.1.14.4 e 3.1.14.5 acima.

3.1.14.13. Mais uma vez, vale frisar que, em virtude da sistemática do pregão, que limita a análise tão somente à proposta vencedora, não há como se garantir que a oferta relativa ao lance mínimo seria adequada à comparação, a ponto de subsidiar a configuração de um dano real ao erário. Não obstante, esse parâmetro pode ser tomado – como o foi na análise acima promovida – para fins de estimativas, que, em certo grau, corresponderão à realidade.

3.1.15. Caso 6 – Aquisições feitas pela Uasg 765720 com base no Pregão 96/2014 da Uasg 250059

3.1.15.1. Valendo-se do Pregão SRP 96/2014 (peça 67 a 69), a Uasg 250059 pretendia adquirir “insumos de laboratório por automação”. O certame contava com 81 itens, distribuídos em 3 grupos, da seguinte forma:

Grupo	Quantidade de itens no grupo	Vencedora do grupo	CNPJ
G1	51	ADEB LINE - COMERCIO DE PRODUTOS MEDICOS LTDA - EPP	04.624.285/0001-92
G2	18	PROMOVENDO COMERCIO E REPRESENTACOES DE MATERIAL HOSPITALAR LTDA	11.637.221/0001-91
G3	12	UNIVERSAL ACM DIAGNOSTICA COMERCIO E REPRESENTACOES LTDA	07.167.502/0001-50

3.1.15.2. Encerrada a licitação, foi formalizada a respectiva ata de registro de preços (ARP), contemplando os referidos itens, com as quantidades definidas e preços unitários adjudicados àquela vencedora (peça 70).

3.1.15.3. Para fins do presente trabalho, cabe destacar as aquisições feitas pela Uasg 765720 (unidade não participante do pregão original) relacionadas a alguns itens integrantes do Grupo 1.

3.1.15.4. Por meio das notas de empenho 2015NE800243, 2015NE800244, 2015NE800384, 2015NE800385 e 2015NE800386 (peça 71, p. 1-25, 26-49, 50-67, 68-85 e 86-101), a referida unidade empenhou despesa visando à aquisição dos itens 4, 6, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 24, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 53, 66, 67, 68, 69, 70, 74, 75 e 77, todos do Grupo 1.

3.1.15.5. Assim, como se vê, para as aquisições acima mencionadas, restou ratificada a primeira condição prevista na jurisprudência do TCU referente à aquisição isolada de itens de grupo, uma vez que não foi adquirida a totalidade, mas parte dos itens de um grupo. De fato, no que se refere ao Grupo 1, que contemplava 51 itens, apenas 43 foram adquiridos por aquela unidade.

3.1.15.6. Quanto à segunda diretriz estabelecida no mesmo entendimento proferido de forma reiterada por esta Corte de Contas – preço adjudicado superior ao menor lance ofertado –, a condição foi confirmada para alguns dos itens citados acima. A tabela a seguir destaca, para cada um desses itens, o preço unitário pelo qual ele foi arrematado no âmbito do grupo e a proposta mínima ofertada para ele na disputa de lances. Além disso, são discriminados, também, a quantidade empenhada para o item, o valor total empenhado para o item, bem como o valor total que seria pago pela mesma quantidade do item se aplicado o preço ofertado no menor lance.

Item do pregão	Valor unitário adjudicado	Valor do menor lance	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item	Valor total pelo lance mínimo
9	0,30	0,17	ROCHE DIAGNOSTICA BRASIL LTDA.	30.000	9.000,00	5.100,00
21	0,30	0,25	ROCHE DIAGNOSTICA BRASIL LTDA.	124.000	37.200,00	31.000,00
24	3,95	3,50	ROCHE DIAGNOSTICA BRASIL LTDA.	1.600	6.320,00	5.600,00
33	2,99	2,95	ROCHE DIAGNOSTICA BRASIL LTDA.	3.000	8.970,00	8.850,00
36	59,00	16,00	ROCHE DIAGNOSTICA BRASIL LTDA.	6.000	354.000,00	96.000,00
37	0,40	0,26	ROCHE DIAGNOSTICA BRASIL LTDA.	124.000	49.600,00	32.240,00
38	6,25	6,00	ROCHE DIAGNOSTICA BRASIL LTDA.	1.600	10.000,00	9.600,00
39	4,50	2,80	ROCHE DIAGNOSTICA BRASIL LTDA.	3.000	13.500,00	8.400,00
40	0,60	0,26	ROCHE DIAGNOSTICA BRASIL LTDA.	124.000	74.400,00	32.240,00
41	7,60	3,55	ROCHE DIAGNOSTICA BRASIL LTDA.	800	6.080,00	2.840,00
46	3,60	1,80	ROCHE DIAGNOSTICA BRASIL LTDA.	30.000	108.000,00	54.000,00
47	2,50	1,55	ROCHE DIAGNOSTICA BRASIL LTDA.	3.000	7.500,00	4.650,00
50	2,15	1,87	ROCHE DIAGNOSTICA BRASIL LTDA.	60.000	129.000,00	112.200,00
70	2,70	2,35	ROCHE DIAGNOSTICA BRASIL LTDA.	6.000	16.200,00	14.100,00
<b>TOTAL</b>					<b>829.770,00</b>	<b>416.820,00</b>

3.1.15.7. Então, para os itens discriminados nessa última tabela, revelam-se satisfeitas as duas condições

que, segundo o entendimento do TCU, caracterizam aquisições impróprias de itens de grupo.

3.1.15.8. Cabe destacar que o empenhamento desses itens-problema específicos foi realizado por meio das notas 2015NE800243, 2015NE800244, 2015NE800384, 2015NE800385 e 2015NE800386 (peça 72).

3.1.15.9. Assim, configurada a falha, pode-se avaliar o dano potencial decorrente da conduta, mediante a comparação, para esses itens, entre o valor efetivamente empenhado e o montante que seria devido se a aquisição do mesmo quantitativo de cada item fosse realizada pelo valor da menor oferta feita na disputa de lances.

3.1.15.10. Deduzindo-se a soma efetivamente empenhada para os itens adquiridos em desacordo com a jurisprudência do TCU (R\$ 829.770,00) do montante total que seria empenhado caso adotados os preços unitários mínimos ofertados (R\$ 416.820,00), alcança-se, apenas para o conjunto de itens indicado na última tabela, um dano potencial empenhado de R\$ 412.950,00.

3.1.15.11. Detectado o pagamento integral da nota de empenho que contemplou os itens indicados na última tabela (v. parágrafo 3.1.15.8) – realizado mediante as ordens bancárias 2015OB801484, 2016OB800505, 2015OB801494 e 2015OB801532 (peças 73 e 74) –, pode-se asseverar a ocorrência de um dano potencial pago da mesma ordem do dano potencial empenhado, ou seja, de R\$ 412.950,00.

3.1.15.12. Por fim, vale ressaltar que não consta do Siasg registro de contrato celebrado entre a Uasg 765720 e a empresa ADEB LINE - COMERCIO DE PRODUTOS MEDICOS LTDA - EPP, vencedora do Grupo 1 (peça 75). Assim, encerrada a vigência da ata de registro de preços relativa ao pregão sob exame em 13/11/2015 (peça 72), e não tendo sido identificado no Siasg contrato firmado entre a unidade adquirente e as empresas fornecedoras, é de se inferir que não há suporte jurídico para emissões de empenhos adicionais visando à aquisição dos itens remanescentes do grupo, de forma a se afastar a implementação da primeira condição prevista na jurisprudência do TCU, mencionada nos parágrafos 3.1.15.4 e 3.1.15.5 acima.

3.1.15.13. Mais uma vez, vale frisar que, em virtude da sistemática do pregão, que limita a análise tão somente à proposta vencedora, não há como se garantir que a oferta relativa ao lance mínimo seria adequada à comparação, a ponto de subsidiar a configuração de um dano real ao erário. Não obstante, esse parâmetro pode ser tomado – como o foi na análise acima promovida – para fins de estimativas, que, em certo grau, corresponderão à realidade.

3.1.16. Caso 7 – Aquisições feitas pela Uasg 254420 com base no Pregão 92/2014 da própria Uasg

3.1.16.1. Valendo-se do Pregão SRP 92/2014 (peças 76 e 77), a Uasg 254420 objetivava contratar a prestação de “serviço não continuado para solução de *data center* contemplando aquisição, instalação de equipamentos, *softwares*, serviço de customização/consultoria e passagem de conhecimento”. O certame contava com 17 itens que compunham um único grupo. Encerrada a licitação, esse grupo foi adjudicado à empresa SYSTEM IT SOLUTIONS LTDA. (CNPJ 05.704.797/0001-21). Em seguida, foi formalizada a respectiva ata de registro de preços (ARP), contemplando os referidos itens, com as quantidades definidas e preços unitários adjudicados àquela vencedora (peça 78).

3.1.16.2. Por meio dos documentos 2015NE801533, 2015NE801538, 2015NE801539, 2015NE801693, 2015NE803210, 2015NE803234, 2016NE800067, 2016NE800069, 2016NE800070, 2016NE800076, 2016NE800080 e 2016NE801058 (peça 79, p. 1-3, 4-6, 7-14, 15-18, 19-21, 22-25, 26-35, 36-38, 39-41, 42-44, 45-52 e 53-55), a Uasg 254420, na qualidade de gerenciadora do certame original, empenhou despesa visando à aquisição dos itens 1 a 4 e 6 a 17, todos integrantes do Grupo 1 daquele pregão.

3.1.16.3. Assim, como se vê, para as aquisições acima mencionadas, restou ratificada a primeira condição prevista na jurisprudência do TCU referente à aquisição isolada de itens de grupo, uma vez que não foi adquirida a totalidade, mas parte dos itens de um grupo. De fato, no que se refere ao Grupo 1, que contemplava 17 itens, apenas 16 foram adquiridos por aquela unidade.

3.1.16.4. Quanto à segunda diretriz estabelecida no mesmo entendimento proferido de forma reiterada por esta Corte de Contas – preço adjudicado superior ao menor lance ofertado –, a condição foi confirmada para um dos itens citados acima. A tabela a seguir destaca, para cada um desses itens, o preço unitário pelo qual ele foi arrematado no âmbito do grupo e a proposta mínima ofertada para ele na disputa de lances. Além disso, são discriminados, também, a quantidade empenhada para o item, o valor total

empenhado para o item, bem como o valor total que seria pago pela mesma quantidade do item se aplicado o preço ofertado no menor lance.

Item do pregão	Valor unitário adjudicado	Valor do menor lance	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item	Valor total pelo lance mínimo
3	217.000,00	201.250,00	TECNOCOM TECNOLOGIA, SERVICOS E COMUNICACAO LTDA	17	3.689.000,00	3.421.250,00

3.1.16.5. Então, para os itens discriminados nessa última tabela, revelam-se satisfeitas as duas condições que, segundo o entendimento do TCU, caracterizam aquisições impróprias de itens de grupo.

3.1.16.6. Cabe destacar que o empenhamento desse item-problema específico foi realizado exclusivamente por meio das notas 2015NE801539 e 2016NE800080 (peça 80).

3.1.16.7. Assim, configurada a falha, pode-se avaliar o dano potencial decorrente da conduta, mediante a comparação, para esse item, entre o valor efetivamente empenhado e o montante que seria devido se a aquisição do mesmo quantitativo do item fosse realizada pelo valor da menor oferta feita na disputa de lances.

3.1.16.8. Deduzindo-se a soma efetivamente empenhada para o item adquirido em desacordo com a jurisprudência do TCU (R\$ 3.689.000,00) do montante total que seria empenhado caso adotado o preço unitário mínimo ofertado (R\$ 3.421.250,00), alcança-se, apenas para esse item indicado na última tabela, um dano potencial empenhado de R\$ 267.750,00.

3.1.16.9. Detectado o pagamento integral da nota de empenho que contemplou o item indicado na última tabela (v. parágrafo 3.1.16.6) – realizado mediante as ordens bancárias 2015OB803239 e 2016OB802926 e 2016OB804170 (peças 81 e 82) –, pode-se asseverar a ocorrência de um dano potencial pago da mesma ordem do dano potencial empenhado, ou seja, de R\$ 267.750,00.

3.1.16.10. Por fim, vale ressaltar que, embora conste do Siasg registro de contrato celebrado entre a Uasg 254420 e a empresa SYSTEM IT SOLUTIONS LTDA., vencedora do Grupo 1, a vigência desse ajuste, segundo o referido sistema, expirou em 12/1/2017 (peça 83). Assim sendo, e encerrada a vigência da ata de registro de preços relativa ao pregão sob exame em 12/1/2016 (peça 80), é de se inferir que não há suporte jurídico para emissões de empenhos adicionais visando à aquisição do item remanescente do grupo, de forma a se afastar a implementação da primeira condição prevista na jurisprudência do TCU, mencionada nos parágrafos 3.1.16.2 e 3.1.16.3 acima.

3.1.16.11. Mais uma vez, vale frisar que, em virtude da sistemática do pregão, que limita a análise tão somente à proposta vencedora, não há como se garantir que a oferta relativa ao lance mínimo seria adequada à comparação, a ponto de subsidiar a configuração de um dano real ao erário. Não obstante, esse parâmetro pode ser tomado – como o foi na análise acima promovida – para fins de estimativas, que, em certo grau, corresponderão à realidade.

3.1.17. Caso 8 – Aquisições feitas pela Uasg 250103 com base no Pregão 130/2013 da Uasg 153057

3.1.17.1. Valendo-se do Pregão SRP 130/2013 (peças 84 a 86), a Uasg 153057 objetivava adquirir “material para cirurgia de coluna”. O certame contava com 39 itens, distribuídos em 4 grupos, da seguinte forma:

Grupo	Quantidade de itens no grupo	Vencedora do grupo	CNPJ
G1	7	NOS NEURO ORTHOPAEDICS SURGERIES COMERCIO IMPORTACAO E EXPORTACAO DE	05.827.947/0001-94

Grupo	Quantidade de itens no grupo	Vencedora do grupo	CNPJ
		MATERIAL CIRURGICO LTDA	
G2	12	NOS NEURO ORTHOPAEDICS SURGERIES COMERCIO IMPORTACAO E EXPORTACAO DE MATERIAL CIRURGICO LTDA	05.827.947/0001-94
G3	9	NOVUM SALUTARIS HOSPITALAR LTDA.	05.407.852/0001-11
G4	11	Cancelado na aceitação	-

3.1.17.2. Encerrada a licitação, foi formalizada a respectiva ata de registro de preços (ARP), contemplando os referidos itens, com as quantidades definidas e preços unitários adjudicados àquela vencedora (peça 87).

3.1.17.3. Para fins do presente trabalho, cabe destacar as aquisições feitas pela Uasg 250103 (unidade não participante do prego original) relacionadas a alguns itens integrantes do Grupo 2.

3.1.17.4. Por meio da nota de empenho 2014NE800865 (peça 88), a referida unidade empenhou despesa visando à aquisição dos itens 10, 15 e 16, todos do Grupo 2.

3.1.17.5. Assim, como se vê, para as aquisições acima mencionadas, restou ratificada a primeira condição prevista na jurisprudência do TCU referente à aquisição isolada de itens de grupo, uma vez que não foi adquirida a totalidade, mas parte dos itens de um grupo. De fato, no que se refere ao Grupo 2, que contemplava 12 itens, apenas 3 foram adquiridos por aquela unidade.

3.1.17.6. Quanto à segunda diretriz estabelecida no mesmo entendimento proferido de forma reiterada por esta Corte de Contas – preço adjudicado superior ao menor lance ofertado –, a condição foi confirmada para alguns dos itens citados acima. A tabela a seguir destaca, para cada um desses itens, o preço unitário pelo qual ele foi arrematado no âmbito do grupo e a proposta mínima ofertada para ele na disputa de lances. Além disso, são discriminados, também, a quantidade empenhada para o item, o valor total empenhado para o item, bem como o valor total que seria pago pela mesma quantidade do item se aplicado o preço ofertado no menor lance.

Item do prego	Valor unitário adjudicado	Valor do menor lance	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item	Valor total pelo lance mínimo
15	5.100,00	1.485,00	MAXCARE INSTRUMENTAL HOSPITALAR LTDA.	72	367.200,00	106.920,00
16	1.340,00	1.200,00	MAXCARE INSTRUMENTAL HOSPITALAR LTDA.	24	32.160,00	28.800,00
<b>TOTAL</b>					<b>399.360,00</b>	<b>135.720,00</b>

3.1.17.7. Então, para os itens discriminados nessa última tabela, revelam-se satisfeitas as duas condições que, segundo o entendimento do TCU, caracterizam aquisições impróprias de itens de grupo.

3.1.17.8. Cabe destacar que o empenhamento desses itens-problema específicos foi realizado por meio da nota 2014NE800865 (peça 89).

3.1.17.9. Assim, configurada a falha, pode-se avaliar o dano potencial decorrente da conduta, mediante a comparação, para esses itens, entre o valor efetivamente empenhado e o montante que seria devido se a aquisição do mesmo quantitativo de cada item fosse realizada pelo valor da menor oferta feita na disputa de lances.

3.1.17.10. Deduzindo-se a soma efetivamente empenhada para os itens adquiridos em desacordo com a jurisprudência do TCU (R\$ 399.360,00) do montante total que seria empenhado caso adotados os preços unitários mínimos ofertados (R\$ 135.720,00), alcança-se, apenas para o conjunto de itens indicado na última tabela, um dano potencial empenhado de R\$ 263.640,00.

3.1.17.11. Detectado o pagamento integral da nota de empenho que contemplou os itens indicados na última tabela (v. parágrafo 3.1.17.8) – realizado mediante a ordem bancária 2014OB801500 (peças 90 e 91) –, pode-se asseverar a ocorrência de um dano potencial pago da mesma ordem do dano potencial empenhado, ou seja, de R\$ 263.640,00.

3.1.17.12. Por fim, vale ressaltar que não consta do Siasg registro de contrato celebrado entre a Uasg 250103 e a empresa NOS NEURO ORTHOPAEDICS SURGERIES COMERCIO IMPORTACAO E EXPORTACAO DE MATERIAL CIRURGICO LTDA., vencedora do Grupo 2 (peça 92). Assim, encerrada a vigência da ata de registro de preços relativa ao pregão sob exame em 13/3/2015 (peça 89), e não tendo sido identificado no Siasg contrato firmado entre a unidade adquirente e as empresas fornecedoras, é de se inferir que não há suporte jurídico para emissões de empenhos adicionais visando à aquisição dos itens remanescentes dos grupos, de forma a se afastar a implementação da primeira condição prevista na jurisprudência do TCU, mencionada nos parágrafos 3.1.17.4 e 3.1.17.5 acima.

3.1.17.13. Mais uma vez, vale frisar que, em virtude da sistemática do pregão, que limita a análise tão somente à proposta vencedora, não há como se garantir que a oferta relativa ao lance mínimo seria adequada à comparação, a ponto de subsidiar a configuração de um dano real ao erário. Não obstante, esse parâmetro pode ser tomado – como o foi na análise acima promovida – para fins de estimativas, que, em certo grau, corresponderão à realidade.

3.1.18. Caso 9 – Aquisições feitas pela Uasg 160249 com base no Pregão 73/2013 da própria Uasg

3.1.18.1. Valendo-se do Pregão SRP 73/2013 (peças 93 e 94), a Uasg 160249 objetivava adquirir gêneros alimentícios para o rancho da Academia Militar das Agulhas Negras. O certame contava com 338 itens, distribuídos em 17 grupos, da seguinte forma:

Grupo	Quantidade de itens no grupo	Vencedora do grupo	CNPJ
G1	16	TRADEFOOD DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS LTDA - EPP	13.386.520/0001-26
G2	8	PHENIX COMERCIO E SERVICOS EM GERAL EIRELI - EPP	17.464.362/0001-36
G3	25	DISTRIBUIDORA KARDU DE ALIMENTOS LTDA	30.806.616/0001-15
G4	22	S M DOS SANTOS OLIVEIRA HORTIFRUTIGRANJEIROS EIRELI - EPP	09.413.115/0001-82
G5	24	S M DOS SANTOS OLIVEIRA HORTIFRUTIGRANJEIROS EIRELI - EPP	09.413.115/0001-82
G6	22	NOVA RESENDE COMERCIO DE PRODUTOS ALIMENTICIOS LTDA - ME	03.782.016/0001-91
G7	3	NOVA RESENDE COMERCIO DE PRODUTOS ALIMENTICIOS LTDA - ME	03.782.016/0001-91
G8	9	TRADEFOOD DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS LTDA - EPP	13.386.520/0001-26
G9	34	RUMO DA LUA ALIMENTOS LTDA - EPP	42.425.389/0001-67
G10	11	M C A DISTRIBUIDORA LTDA - ME	20.136.714/0001-39
G11	11	RUMO DA LUA ALIMENTOS LTDA - EPP	42.425.389/0001-67
G12	32	INITRAM PRODUTOS ALIMENTICIOS LTDA - EPP	32.158.362/0001-00
G13	25	INITRAM PRODUTOS ALIMENTICIOS LTDA - EPP	32.158.362/0001-00
G14	24	RUMO DA LUA ALIMENTOS LTDA - EPP	42.425.389/0001-67
G15	38	INITRAM PRODUTOS ALIMENTICIOS LTDA - EPP	32.158.362/0001-00

<b>Grupo</b>	<b>Quantidade de itens no grupo</b>	<b>Vencedora do grupo</b>	<b>CNPJ</b>
G16	20	Cancelado por inexistência de proposta	-
G17	14	NOVA RESENDE COMERCIO DE PRODUTOS ALIMENTICIOS LTDA - ME	03.782.016/0001-91

3.1.18.2. Encerrada a licitação, foi formalizada a respectiva ata de registro de preços (ARP), contemplando os referidos itens, com as quantidades definidas e preços unitários adjudicados àquela vencedora (peça 95).

3.1.18.3. Para fins do presente trabalho, cabe destacar as aquisições feitas pela própria unidade gerenciadora da licitação (Uasg 160249) relacionadas aos alguns dos itens integrantes do Grupo 12.

3.1.18.4. Por meio das notas de empenho 2014NE801003, 2014NE801130, 2014NE801187, 2014NE801342, 2014NE801525, 2014NE801621, 2014NE801679, 2014NE801941, 2014NE802034, 2014NE802070, 2014NE802575, 2015NE800197, 2015NE800403, 2015NE800660 e 2015NE800700 (peça 96, p. 1-104, 105-123, 124-227, 228-244, 245-258, 259-270, 271-280, 281-324, 325-334, 335-339, 340-356, 357-373, 374-400, 401-472 e 473-485), a referida unidade empenhou despesa visando à aquisição dos itens 186 a 196, 198, 200 a 205, 207 a 211 e 213 a 217, todos do Grupo 12. Vale ressaltar que não foram considerados os itens inseridos em empenhos que vieram a ser cancelados, como é caso dos itens 197 e 199, empenhados pelas notas 2014801003 e 2014801187, que foram anuladas, em seguida, por meios dos documentos 2014NE801265 e 2014NE802292 (peça 97).

3.1.18.5. Assim, como se vê, para as aquisições acima mencionadas, restou ratificada a primeira condição prevista na jurisprudência do TCU referente à aquisição isolada de itens de grupo, uma vez que não foi adquirida a totalidade, mas parte dos itens de um grupo. De fato, no que se refere ao Grupo 12, que contemplava 32 itens, apenas 28 foram adquiridos por aquela unidade.

3.1.18.6. Quanto à segunda diretriz estabelecida no mesmo entendimento proferido de forma reiterada por esta Corte de Contas – preço adjudicado superior ao menor lance ofertado –, a condição foi confirmada para alguns dos itens citados acima. A tabela a seguir destaca, para cada um desses itens, o preço unitário pelo qual ele foi arrematado no âmbito do grupo e a proposta mínima ofertada para ele na disputa de lances. Além disso, são discriminados, também, a quantidade empenhada para o item, o valor total empenhado para o item, bem como o valor total que seria pago pela mesma quantidade do item se aplicado o preço ofertado no menor lance.

<b>Item do pregão</b>	<b>Valor unitário adjudicado</b>	<b>Valor do menor lance</b>	<b>Empresa ofertante do lance mínimo</b>	<b>Quantidade empenhada para o item</b>	<b>Valor total empenhado para o item</b>	<b>Valor total pelo lance mínimo</b>
186	0,03	0,02	FRISMAR LTDA - ME	2998	89,94	59,96
187	0,06	0,03	PHENIX COMERCIO E SERVICOS EM GERAL EIRELI - EPP	2619	157,14	78,57
188	0,65	0,38	DISTRIBUIDORA KARDU DE ALIMENTOS LTDA	58000	37.700,00	22.040,00
189	0,62	0,38	DISTRIBUIDORA KARDU DE ALIMENTOS LTDA	58000	35.960,00	22.040,00

Item do pregão	Valor unitário adjudicado	Valor do menor lance	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item	Valor total pelo lance mínimo
190	0,65	0,38	DISTRIBUIDORA KARDU DE ALIMENTOS LTDA	58000	37.700,00	22.040,00
191	0,75	0,42	PHENIX COMERCIO E SERVICOS EM GERAL EIRELI - EPP	15000	11.250,00	6.300,00
192	0,42	0,41	PHENIX COMERCIO E SERVICOS EM GERAL EIRELI - EPP	13000	5.460,00	5.330,00
194	1,10	1,00	PHENIX COMERCIO E SERVICOS EM GERAL EIRELI - EPP	801	881,10	801,00
195	1,20	0,99	DISTRIBUIDORA KARDU DE ALIMENTOS LTDA	7406	8.887,20	7.331,94
196	1,40	0,90	PHENIX COMERCIO E SERVICOS EM GERAL EIRELI - EPP	7332	10.264,80	6.598,80
198	0,90	0,88	DISTRIBUIDORA KARDU DE ALIMENTOS LTDA	5779	5.201,10	5.085,52
200	0,40	0,25	F. A. S. KAPPLER COMERCIO - ME	200000	80.000,00	50.000,00
201	0,70	0,68	HORTO CENTRAL MARATAIZES LTDA	30000	21.000,00	20.400,00
204	0,60	0,42	F. A. S. KAPPLER COMERCIO - ME	87369	52.421,40	36.694,98
205	0,28	0,20	PHENIX COMERCIO E SERVICOS EM GERAL EIRELI - EPP	335000	93.800,00	67.000,00
208	1,00	0,90	PHENIX COMERCIO E SERVICOS EM GERAL EIRELI - EPP	334	334,00	300,60
209	0,40	0,20	FRISMAR LTDA	79948	31.979,20	15.989,60

Item do preção	Valor unitário adjudicado	Valor do menor lance	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item	Valor total pelo lance mínimo
			- ME			
210	0,09	0,03	PHENIX COMERCIO E SERVICOS EM GERAL EIRELI - EPP	40032	3.602,88	1.200,96
211	0,09	0,05	B A P DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS ALIMENTICIOS LTDA - ME	25032	2.252,88	1.251,60
213	0,25	0,17	DISTRIBUIDORA KARDU DE ALIMENTOS LTDA	300000	75.000,00	51.000,00
214	0,42	0,29	F. A. S. KAPPLER COMERCIO - ME	80000	33.600,00	23.200,00
215	0,09	0,04	FRISMAR LTDA - ME	12000	1.080,00	480,00
<b>TOTAL</b>					<b>548.621,64</b>	<b>365.223,53</b>

3.1.18.7. Então, para os itens discriminados nessa última tabela, revelam-se satisfeitas as duas condições que, segundo o entendimento do TCU, caracterizam aquisições impróprias de itens de grupo.

3.1.18.8. Cabe destacar que o empenhamento desses itens-problema específicos foi realizado por meio das notas 2014NE801003, 2014NE801130, 2014NE801187, 2014NE801342, 2014NE801525, 2014NE801621, 2014NE801679, 2014NE801941, 2014NE802034, 2014NE802070, 2014NE802575, 2015NE800197, 2015NE800403, 2015NE800660 e 2015NE800700 (peça 98).

3.1.18.9. Assim, configurada a falha, pode-se avaliar o dano potencial decorrente da conduta, mediante a comparação, para esses itens, entre o valor efetivamente empenhado e o montante que seria devido se a aquisição do mesmo quantitativo de cada item fosse realizada pelo valor da menor oferta feita na disputa de lances.

3.1.18.10. Deduzindo-se a soma efetivamente empenhada para os itens adquiridos em desacordo com a jurisprudência do TCU (R\$ 548.621,64) do montante total que seria empenhado caso adotados os preços unitários mínimos ofertados (R\$ 365.223,53), alcança-se, apenas para o conjunto de itens indicado na última tabela, um dano potencial empenhado de R\$ 183.398,11.

3.1.18.11. O pagamento integral das notas de empenho que contemplaram os itens indicados na última tabela (v. parágrafo 3.1.18.8) foi realizado mediante as ordens bancárias 2014OB802745, 2014OB802786, 2014OB803009, 2014OB802788, 2014OB803085, 2014OB803086, 2014OB803088, 2014OB803312, 2014OB803466, 2014OB803467, 2014OB803585, 2014OB803869, 2014OB803871, 2014OB804174, 2014OB804178, 2014OB806085, 2014OB806100, 2015OB800473, 2015OB800624, 2015OB800625, 2015OB800789, 2015OB800792, 2015OB801911, 2015OB801912, 2015OB801915, 2015OB801916, 2015OB802042, 2015OB802045, 2015OB802235, 2015OB802236, 2015OB802237, 2015OB802476, 2015OB802554, 2015OB802561, 2015OB802881, 2014OB803087, 2014OB803870, 2014OB803873, 2014OB804176, 2014OB804179, 2014OB804175, 2014OB806116, 2014OB806108, 2014OB806106, 2015OB800640, 2015OB800645, 2015OB802470, 2015OB802550, 2015OB802556, 2015OB802878, 2015OB802897, 2015OB803520, 2015OB803521, 2015OB803748, 2015OB803749, 2015OB803909, 2015OB804032, 2015OB804034, 2015OB804249, 2015OB804368, 2015OB804377, 2015OB804479 e 2015OB802418 (peças 99 e 100). Assim, pode-se asseverar a ocorrência de um dano potencial pago da mesma ordem do dano potencial empenhado, ou seja, de R\$ 183.398,11.

3.1.18.12. Por fim, vale ressaltar que, embora conste do Siasg registro de contrato celebrado entre a Uasg 160249 e a empresa INITRAM PRODUTOS ALIMENTICIOS LTDA - EPP, vencedora do Grupo 12, a vigência desse ajuste, segundo o referido sistema, expirou em 13/8/2015 (peça 101). Assim sendo, e encerrada a vigência da ata de registro de preços relativa ao pregão sob exame em 13/7/2015 (peça 98), é de se inferir que não há suporte jurídico para emissões de empenhos adicionais visando à aquisição dos itens remanescentes dos grupos, de forma a se afastar a implementação da primeira condição prevista na jurisprudência do TCU, mencionada nos parágrafos 3.1.18.4 e 3.1.18.5 acima.

3.1.18.13. Mais uma vez, vale frisar que, em virtude da sistemática do pregão, que limita a análise tão somente à proposta vencedora, não há como se garantir que a oferta relativa ao lance mínimo seria adequada à comparação em todos os casos, a ponto de subsidiar a configuração de um dano real ao erário. Não obstante, esse parâmetro pode ser tomado – como o foi na análise acima promovida – para fins de estimativas, que, em certo grau, corresponderão à realidade.

3.1.19. Caso 10 – Aquisições feitas pela Uasg 540004 com base no Pregão 12/2014 da Uasg 120100

3.1.19.1. Valendo-se do Pregão SRP 12/2014 (peças 102 e 103), a Uasg 120100 objetivava adquirir “arquivos deslizantes”. O certame contava 35 itens, que compunham um único grupo. Encerrada a licitação, esse grupo foi adjudicado à empresa HUFFIX AMBIENTES EMPRESARIAIS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS LTDA. (CNPJ 05.238.556/0001-34). Em seguida, foi formalizada a respectiva ata de registro de preços (ARP), contemplando os referidos itens, com as quantidades definidas e preços unitários adjudicados àquela vencedora (peça 104).

3.1.19.2. Para fins do presente trabalho, cabe destacar as aquisições feitas pela Uasg 540004 (unidade não participante do pregão original) relacionadas a alguns itens integrantes do Grupo 1.

3.1.19.3. Por meio da nota de empenho 2014NE801076 (peça 105), a referida unidade empenhou despesa visando à aquisição dos itens 1, 2, 3, 4, 8, 9, 13, 17, 18, 20, 21 e 24, todos integrantes do Grupo 1 daquele pregão.

3.1.19.4. Assim, como se vê, para as aquisições acima mencionadas, restou ratificada a primeira condição prevista na jurisprudência do TCU referente à aquisição isolada de itens de grupo, uma vez que não foi adquirida a totalidade, mas parte dos itens de um grupo. De fato, no que se refere ao Grupo 1, que contemplava 35 itens, apenas 12 foram adquiridos por aquela unidade.

3.1.19.5. Quanto à segunda diretriz estabelecida no mesmo entendimento proferido de forma reiterada por esta Corte de Contas – preço adjudicado superior ao menor lance ofertado –, a condição foi confirmada para alguns dos itens citados acima. A tabela a seguir destaca, para cada um desses itens, o preço unitário pelo qual ele foi arrematado no âmbito do grupo e a proposta mínima ofertada para ele na disputa de lances. Além disso, são discriminados, também, a quantidade empenhada para o item, o valor total empenhado para o item, bem como o valor total que seria pago pela mesma quantidade do item se aplicado o preço ofertado no menor lance.

Item do pregão	Valor unitário adjudicado	Valor do menor lance	Empresa ofertante do lance mínimo	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item	Valor total pelo lance mínimo
3	4.191,00	1.000,00	JOSEMIR ANDRADE GOMES 00768768535	4	16.764,00	4.000,00
4	5.640,00	1.000,00	JOSEMIR ANDRADE GOMES 00768768535	33	186.120,00	33.000,00
17	1.530,00	1.000,00	JOSEMIR ANDRADE GOMES 00768768535	2	3.060,00	2.000,00
<b>TOTAL</b>					<b>205.944,00</b>	<b>39.000,00</b>

3.1.19.6. Então, para os itens discriminados nessa última tabela, revelam-se satisfeitas as duas condições que, segundo o entendimento do TCU, caracterizam aquisições impróprias de itens de grupo.

3.1.19.7. Cabe destacar que o empenhamento desses itens-problema específicos foi realizado por meio da nota 2014NE801076 (peça 106).

3.1.19.8. Diante desse quadro, configurada a falha, pode-se avaliar o dano potencial decorrente da conduta, mediante a comparação, para esses itens, entre o valor efetivamente empenhado e o montante que seria devido se a aquisição do mesmo quantitativo de cada item fosse realizada pelo valor da menor oferta feita na disputa de lances.

3.1.19.9. Deduzindo-se a soma efetivamente empenhada para os itens adquiridos em desacordo com a jurisprudência do TCU (R\$ 205.944,00) do montante total que seria empenhado caso adotados os preços unitários mínimos ofertados (R\$ 39.000,00), alcançar-se-ia, apenas para o conjunto de itens indicado na última tabela, um dano potencial empenhado de R\$ 166.944,00.

3.1.19.10. Ocorre que, diferentemente dos casos anteriores, para a situação ora examinada, as métricas de dano potencial empenhado e pago não se aplicam, uma vez que, após ser inscrito em 2014 na conta contábil de restos a pagar não processados a liquidar (peça 107, p. 1), o saldo da nota de empenho 2014NE801076 foi bloqueado em 2015 (peça 107, p. 2) e, em seguida, cancelado em 2016, em virtude do Decreto 8.407/2015 (peça 107, p. 3).

3.1.20. Conclusão e proposta de encaminhamento para o achado

3.1.20.1. Com base nos exemplos acima discriminados, pode-se constatar que não vem sendo observado o entendimento do TCU segundo o qual são vedadas as aquisições isoladas de itens de grupo quando o valor unitário adjudicado à vencedora do lote for superior ao menor lance válido ofertado para o item, consoante manifestado nos Acórdãos 2.977/2012-TCU-Plenário, 2.695/2013-TCU-Plenário, 343/2014-TCU-Plenário, 4.205/2014-TCU-1ª Câmara, 757/2015-TCU-Plenário, 588/2016-TCU-Plenário, 2.901/2016-TCU-Plenário e 3.081/2016-TCU-Plenário.

3.1.20.2. Não há dúvida de que o descumprimento da referida jurisprudência tem origem na conduta tanto dos agentes responsáveis pelo gerenciamento das atas de registro de preços quanto daqueles que fazem uso desse instrumento. De fato, aos primeiros caberia limitar as concessões de autorizações para uso das ARPs de acordo com as condições já estabelecidas pelo TCU, bem como alertar os usuários pretendentes acerca dos contornos definidos por esta Corte de Contas como aceitáveis. Quanto aos interessados em utilizar a ARP – entre os quais se incluem não apenas os “caronas”, mas a própria unidade gerenciadora e as participantes –, compete a esses o mesmo cuidado, qual seja, o de respeitar os limites impostos na citada jurisprudência.

3.1.20.3. Assim, identificada a causa relacionada ao fator humano, avalia-se como necessária a expedição de orientação às unidades administrativas, fundada nas diretrizes consubstanciadas nas deliberações acima indicadas.

3.1.20.4. Complementarmente, como providência de maior eficácia visando à erradicação do problema exposto, entende-se adequado propor determinação no sentido de que o Ministério do Planejamento, na qualidade de gestor do Siasg, avalie a questão ora apontada e formule, no prazo de 120 dias, plano de ação visando à definição e à implementação, nos módulos relacionados à gestão e à utilização de atas de registros de preços, de solução destinada a impedir a aquisição (emissão de empenho) de subconjunto de itens de um dado grupo que tenha sido adjudicado por preço global do lote, quando, para um ou mais desses itens, o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o menor preço válido ofertado na disputa de lances.

3.2. Achado 2 – Descumprimento pela Fiocruz de determinação expressa do TCU

3.2.1. Introdução

3.2.1.1. No curso do levantamento da jurisprudência do TCU visando a identificar o entendimento vigente quanto ao tema “adjudicação por grupo ou lote de itens”, encontrou-se julgado recente exarado em processo instruído por esta Secretaria e dirigido a unidade jurisdicionada de sua clientela, a saber, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz.

3.2.1.2. De fato, após examinar, nos autos do TC 024.555/2016-9, questão relacionada ao Pregão Eletrônico 22/2016 realizado pela Fiocruz, esta Corte de Contas proferiu o Acórdão 3.081/2016-TCU-

Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), com a determinação abaixo (peça 109, p. 24):

9.3. determinar à Fiocruz que se abstenha de autorizar a adesão à ata de registro de preços para **aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global para os quais a licitante vencedora não tenha apresentado o menor preço**, assim como a autorização de caronas a órgãos não participantes, sem que estes obedeçam aos critérios estabelecidos; (grifo acrescido ao texto original)

3.2.1.3. Em 19/12/2016, a Fundação foi notificada da referida deliberação por meio do Ofício 3.966/2016-TCU/Secex-RJ (peça 109, p. 49-51 – cópia das peças 48 e 54 do TC 024.555/2016-9).

3.2.1.4. Antes mesmo da prolação do citado aresto, a própria Fiocruz já havia se pronunciado, em sede de resposta à oitiva prévia realizada no âmbito do referido processo de representação, informando, por meio do Memorando 311/2016-Dirad, encaminhado pelo Ofício 498/2016-PR, de 26/9/2016, que observaria o comando expedido no Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário (peça 109, p. 34 – cópia da peça 36, p. 9, do TC 024.555/2016-9). Abaixo transcreve-se excerto da manifestação da Fiocruz:

Porém, diante da visão desta Egrégia Corte, considerando as razões explicitadas no que concerne à possibilidade de adesão a ata por órgão e entidades não participantes **esta Unidade promotora (Fiocruz) acata de pronto a orientação de vedar a possibilidade de aquisição individual de itens registrados para os quais a licitante vencedora não apresentou o menor preço, assim como, a autorização de caronas a órgãos não participantes, sem que estes obedeçam aos critérios estabelecidos.** (grifo acrescido ao texto original)

3.2.1.5. Como o referido pregão faz parte do escopo do presente trabalho, decidiu-se verificar eventuais adesões à ata de registro de preços (ARP) do Pregão Eletrônico 22/2016.

3.2.1.6. Dessa análise, constatou-se que, não obstante a manifestação da própria Fundação e a determinação desta Corte de Contas, três ocorrências de adesões (“caronas”) visando à aquisição de itens integrantes da ata de registro de preços assinada em decorrência do Pregão Eletrônico 22/2016. Com efeito, como se pode ver na ARP constante do Siasgnet, as unidades Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC) e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) aparecem como “caronas” (peça 109, p. 52-97).

3.2.1.7. Importante ressaltar, considerando o foco deste trabalho, que, para alguns dos itens pretendidos por essas unidades, a vencedora do certame – Simpress Comércio, Locação e Serviços S.A. (CNPJ 07.432.517/0001-07) – não havia apresentado o menor preço.

3.2.2. Do Pregão Eletrônico 22/2016 realizado pela Fiocruz

3.2.2.1. O Pregão Eletrônico 22/2016 realizado pela Fiocruz, na forma de registro de preços, visava à contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de impressão (*outsourcing*). O objeto foi dividido em 18 itens, reunidos em um único grupo, do seguinte modo:

<b>Grupo 1</b>	
<b>Item</b>	<b>Descrição</b>
1	Tipo I – Impressora Mono A4
2	Tipo II - Impressora Color A4
3	Tipo III – Impressora Multi Mono A4
4	Tipo IV – Impressora Multi Color A4
5	Tipo V - Impressora Color A3
6	Tipo VI - Impressora Multi Color A3
7	Item VII - Plotter
8	Milheiro Páginas Mono A4 - Tipo I
9	Milheiro Páginas Mono A4 - Tipo II
10	Milheiro Páginas Color A4 - Tipo II
11	Milheiro Páginas Mono A4 - Tipo III
12	Milheiro Páginas Mono A4 - Tipo IV
13	Milheiro Páginas Color A4 - Tipo IV

<b>Grupo 1</b>	
<b>Item</b>	<b>Descrição</b>
14	Milheiro Páginas Mono A3 - Tipo V
15	Milheiro Páginas Color A3 - Tipo V
16	Milheiro Páginas Mono A3 - Tipo VI
17	Milheiro Páginas Color A3 - Tipo VI
18	Metro Plotter

3.2.2.2. Além da gerenciadora do certame (Fiocruz - Uasg 254420), o pregão contou ainda com 14 unidades participantes:

<b>Código da Uasg</b>	<b>Nome da Uasg</b>
254488	Casa de Oswaldo Cruz
254448	Instituto Nacional de Controle e Qualidade em Saúde
254445	Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos
254450	Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca
254423	Centro de Pesquisas Rene Rachau
254434	Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio
254447	Instituto Fernandes Figueira/Fiocruz/RJ
254422	Centro de Pesquisas Gonçalo Muniz – Fiocruz
254435	Centro de Criação de Animais de Laboratório
254463	Instituto Oswaldo Cruz
254474	Centro de Pesquisa Leonidas Maria Deane – AM
254431	Centro de Informações Científicas e Tecnológica
254446	Instituto de Tecnologia em Fármacos
254446	Fundação Oswaldo Cruz

3.2.2.3. O critério de julgamento foi o de menor preço global para o grupo. A empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços S.A. (CNPJ 07.432.517/0001-07) sagrou-se vencedora do certame com o menor lance global de R\$ 7.862.531,99. Entretanto, a empresa vencedora do grupo não ofertou o menor preço em todos os itens. Na tabela abaixo, são destacados os preços unitários adjudicados à vencedora do grupo, bem como os menores lances para cada item (peça 109, p. 155-197):

<b>Item</b>	<b>Simpress</b>	<b>Positiva</b>	<b>Office</b>	<b>CTIS</b>	<b>Ultradigital</b>	<b>Ziuleo</b>	<b>Working</b>	<b>Microsens</b>
1	2.280,00	3.000,00	4.200,00	4.100,00	4.500,00	5.740,00	5.740,00	12.000,00
2	2.232,00	4.200,00	7.000,00	11.628,00	9.600,00	11.628,00	11.628,00	24.000,00
3	3.420,00	4.800,00	4.500,00	6.780,00	6.780,00	6.780,00	6.780,00	12.000,00
4	7.200,00	14.400,00	10.000,00	9.800,00	9.600,00	16.956,00	16.956,00	36.000,00
5	9.600,00	14.400,00	15.600,00	17.516,00	17.508,00	17.516,00	17.516,00	36.000,00
6	16.800,00	18.000,00	20.000,00	12.568,56	25.000,00	30.616,00	30.616,00	60.000,00
7	18.000,00	22.800,00	28.944,00	13.408,68	28.944,00	28.944,00	28.944,00	60.000,00
8	50,00	40,00	73,33	73,33	38,00	73,33	73,33	1.800,00
9	56,65	56,65	56,66	55,39	50,00	56,67	56,66	1.800,00
10	270,00	356,60	356,66	250,00	356,60	356,67	356,66	9.600,00
11	50,00	61,00	76,66	32,84	50,00	76,67	76,66	1.800,00
12	56,65	50,00	56,66	55,51	55,00	56,67	57,01	1.440,00
13	150,00	316,65	316,67	316,66	300,00	316,67	317,05	7.200,00
14	70,11	110,00	143,33	54,50	100,00	143,33	143,33	3.600,00
15	273,26	500,00	810,00	272,76	810,00	810,00	810,00	19.200,00
16	67,78	80,00	96,67	40,53	96,00	96,67	96,66	2.400,00

17	180,90	500,00	730,00	210,31	600,00	730,00	730,00	18.000,00
18	2,18	5,80	5,87	5,86	5,87	5,87	5,86	180,00

3.2.2.4. Com base na determinação contida no item 9.3 do Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário, a Fiocruz, na qualidade de unidade gerenciadora da ata, estava impedida, portanto, de permitir a aquisição individual dos itens 6 a 12 e 14 a 16, dado que, para esses, a vencedora do grupo – Simpress Comércio, Locação e Serviços S.A. – não havia ofertado o menor preço unitário.

3.2.2.5. Ocorre que, como dito acima, examinando as aquisições feitas com base na ata de registro de preços do Pregão Eletrônico 22/2016, verificaram-se três adesões, envolvendo itens que não poderiam ser adquiridos individualmente (peça 109, p. 52-97):

Uasg	Nome	Itens empenhados em desacordo com a jurisprudência do TCU
183023	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia	8, 9, 10, 11, 12, 14 e 15
240123	Laboratório Nacional de Computação Científica	8, 9, 10, 14 e 15
153166	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	14 e 15

### 3.2.3. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

3.2.3.1. De acordo com os registros constantes do Siasgnet e do Siafi, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) empenhou em 23/5/2017, em favor da empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços S.A., os seguintes valores para aquisição de itens da ARP decorrente do Pregão Eletrônico 22/2016 (peça 109, p. 52-97 e 98-115):

UG 183023 / Gestão 18205			
Empenho	Item da ARP	Quantidade empenhada para o item	Valor empenhado para o item
2017800221	1	2	380,00
2017800221	2	2	372,00
2017800221	3	85	24.225,00
2017800221	4	57	34.200,00
2017800221	5	13	10.400,00
2017800221	8	1	50,00
2017800221	9	1	56,65
2017800221	10	1	270,00
2017800221	11	127	6.350,00
2017800221	12	42	2.379,30
2017800221	13	42	6.300,00
2017800221	14	9	630,99
2017800221	15	9	2.459,34
<b>TOTAL</b>			<b>88.073,28</b>

3.2.3.2. Como se pode observar na tabela acima, o Inmetro empenhou valores para aquisição de apenas 13 dos 18 itens do grupo. Outrossim, dos 13 itens para os quais o Inmetro solicitou adesão à ARP do referido pregão, 7 não poderiam ser adquiridos isoladamente, ou seja, sem a aquisição dos demais itens do grupo. São eles: itens 8, 9, 10, 11, 12, 14 e 15.

3.2.3.3. Cabe ressaltar, contudo, que, de acordo com o Siafi, até 6/11/2017, o valor total empenhado pelo Inmetro (R\$ 88.073,28) ainda se encontrava na situação “a liquidar”, ou seja, ainda não haviam sido registrados naquele sistema a nota fiscal e o atesto dos serviços eventualmente prestados (peça 109, p. 116-120).

**3.2.4. Laboratório Nacional de Computação Científica**

3.2.4.1. De acordo com os registros constantes do Siasgnet e do Siafi, o Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC) empenhou em 15/8/2017, em favor da empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços S.A., os seguintes valores para aquisição de itens da ARP decorrente do Pregão Eletrônico 22/2016 (peça 109, p. 52-97 e 121-132):

<b>Uasg 240123 / Gestão 00001</b>			
<b>Empenho</b>	<b>Item da ARP</b>	<b>Quantidade empenhada para o item</b>	<b>Valor empenhado para o item</b>
2017800138	1	12	27.360,00
2017800138	2	12	11.160,00
2017800138	5	12	9.600,00
2017800138	8	14	8.400,00
2017800138	9	5	3.399,00
2017800138	10	5	16.200,00
2017800138	14	1	841,32
2017800138	15	1	3.279,12
<b>TOTAL</b>			<b>80.239,44</b>

3.2.4.2. Como se pode observar na tabela acima, o LNCC empenhou valores para aquisição de apenas 8 dos 18 itens do grupo. Outrossim, dos 8 itens para os quais o LNCC solicitou adesão à ARP do referido pregão, 5 não poderiam ser adquiridos isoladamente, ou seja, sem a aquisição dos demais itens do grupo. São eles: itens 8, 9, 10, 14 e 15.

3.2.4.3. Cabe ressaltar, contudo, que, de acordo com o Siafi, até 6/11/2017, o valor total empenhado pelo LNCC (R\$ 80.239,44) ainda se encontrava na situação “a liquidar”, ou seja, ainda não haviam sido registrados naquele sistema a nota fiscal e o atesto dos serviços eventualmente prestados (peça 109, p. 133-137).

3.2.4.4. Além da questão acima comentada, constatou-se, ademais, para alguns itens, incongruência entre informações constantes da ata de registros de preços e os correspondentes registros relacionados ao empenho desses mesmos itens, como já comentado no parágrafo 3.1.6.3, indicando possível equívoco na operação de lançamento da informação no sistema Siasg.

**3.2.5. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**

3.2.5.1. De acordo com os registros constantes do Siasgnet e do Siafi, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) empenhou em 31/7/2017, em favor da empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços S.A., os seguintes valores para aquisição de itens da ARP decorrente do Pregão Eletrônico 22/2016 (peça 109, p. 52-97 e 138-143):

<b>Uasg 153166 / Gestão 15240</b>			
<b>Empenho</b>	<b>Item da ARP</b>	<b>Quantidade empenhada para o item</b>	<b>Valor empenhado para o item</b>
2017801132	5	2	19.200,00
2017801132	14	200	14.022,00
2017801132	15	100	27.326,00
<b>TOTAL</b>			<b>60.548,00</b>

3.2.5.2. Como se pode observar na tabela acima, a UFRRJ empenhou valores para aquisição de apenas 3 dos 18 itens do grupo. Outrossim, dos 3 itens para os quais a UFRRJ solicitou adesão à ARP do referido pregão, 2 não poderiam ser adquiridos isoladamente, ou seja, sem a aquisição dos demais itens do grupo. São eles: itens 14 e 15.

3.2.5.3. Cabe ressaltar, contudo, que, de acordo com o Siafi, até 9/10/2017, parte do valor total empenhado pela UFRRJ (R\$ 45.819,89) ainda se encontrava na situação “a liquidar”, ou seja, ainda não haviam sido registrados no sistema a nota fiscal e o atesto dos serviços eventualmente prestados. O restante do valor empenhado (R\$ 14.728,11) já havia sido liquidado, mas ainda não pago (peça 109, p. 144-154).

3.2.5.4. Em resposta à diligência realizada por meio do Ofício 3.292/2017-TCU/Secex-RJ, de 18/10/2017, a UFRRJ esclareceu que o serviço está em curso de prestação, confirmando as informações prestadas pela Fiocruz acerca da autorização para sua adesão à mencionada ARP. Além disso, enviou cópia de nota fiscal no valor de R\$ 14.728,11, já recebida e atestada, mas não paga até a data da sua manifestação (peças 14 e 21).

### 3.2.6. Apuração preliminar da questão

3.2.6.1. A fim de coletar elementos preliminares relacionados à possível conduta irregular por parte da Fiocruz, promoveu-se diligência àquela fundação, requisitando cópia das solicitações para utilização da mencionada ata de registro de preços, bem como das respectivas autorizações concedidas (peça 17).

3.2.6.2. Em resposta, a Fiocruz encaminhou documentos contendo as seguintes solicitações e autorizações para a adesão à ARP decorrente do Pregão 22/2016 (peça 19):

<b>Unidade</b>	<b>Itens da ARP solicitados</b>	<b>Data da solicitação de adesão</b>	<b>Data da autorização para adesão</b>
Centro Federal Celso Suckow da Fonseca	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	20/12/2016	14/2/2017
Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	14/2/2017	26/6/2017
Indústrias Nucleares do Brasil	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	14/2/2017	15/2/2017
Ministério do Turismo	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	2/3/2017	7/3/2017
Conselho Regional de Química	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	6/3/2017	22/3/2017
Rádio Inconfidência Ltda.	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	24/3/2017	19/5/2017
Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Minas Gerais	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	28/3/2017	19/5/2017
Fundação Departamento de Estradas e Rodagem – RJ	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	5/4/2017	4/5/2017
Município de Barbacena	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	2/5/2017	19/5/2017
Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	18/5/2017	6/6/2017
Prefeitura Municipal de Alagoinhas	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	29/5/2017	6/6/2017
Laboratório Nacional de Computação Científica	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	28/6/2017	7/7/2017
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	4/7/2017	7/7/2017
Conselho Regional de Engenharia – RJ	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	17/7/2017	21/7/2017
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	24/7/2017	25/7/2017
Governo do Estado do Rio de Janeiro	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15	26/7/2017	1/8/2017

3.2.6.3. Como se percebe, nenhuma das solicitações de adesão contemplou todos os itens do grupo. Tampouco a Fiocruz alertou as interessadas para as condições estabelecidas no item 9.3 do referido aresto.

3.2.6.4. Em resumo, pode-se afirmar que, ao conceder as autorizações acima descritas, a Fiocruz permitiu a aquisição isolada de itens da ARP do Pregão Eletrônico 22/2016 para os quais a empresa Simpress não havia apresentado o menor preço, contrariando, portanto, a determinação constante do item 9.3 do Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário.

3.2.7. Conclusão e proposta de encaminhamento para o achado

3.2.7.1. Ante o descumprimento, por parte da Fiocruz, da determinação contida no item 9.3 do Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário, e considerando que a respectiva apuração da questão acima relatada não guarda relação de dependência com o assunto tratado nestes autos, cabe propor, com fundamento nos arts. 2º, inciso XVII, e 43, ambos da Resolução TCU 259/2014, a constituição de processo apartado visando à realização das necessárias medidas saneadoras a fim de apurar a responsabilidade pelo descumprimento da referida ordem prolatada por esta Corte de Contas.

3.3. Achado 3 – Majoração do lance mínimo por ocasião da negociação

3.3.1. Introdução

3.3.1.1. A despeito de toda a competição ocorrida ao longo da fase de lances, o inciso XVII do art. 4º da Lei 10520/2002 ainda prevê a possibilidade de o pregoeiro buscar negociação com os licitantes visando à obtenção de vantagens para a Administração, ou seja, preço melhor do que o que foi oferecido durante a disputa de lances. De fato, assim preceitua o referido dispositivo:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

(...)

XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;

XVII - nas situações previstas nos incisos XI e XVI, **o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor;** (*grifo acrescido ao original*)

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

3.3.1.3. 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.

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

3.3.1.5. 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.

3.3.1.6. 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.

3.3.1.7. Nas seções seguintes serão apresentados alguns exemplos de situações em que, por ocasião da negociação, foram aceitas majorações de preços unitários definidos na fase de lances.

3.3.2. Item 12 do Pregão 22/2014 realizado pela Uasg 254445

3.3.2.1. Por meio do Pregão 22/2014, a Uasg 254445 pretendia adquirir “anticorpo, agulha e outros da marca Becton Dickinson” (peça 111, p. 1). O objeto da licitação foi dividido em 2 grupos.

3.3.2.2. Para a presente análise, interessa examinar o item 12, do Grupo 1, que foi adjudicado, de forma global, à empresa BECTON DICKINSON INDUSTRIAS CIRURGICAS LTDA. (CNPJ 21.551.379/0008-74), pelo melhor lance de R\$ 209.986,00, antes da negociação (peça 111, p. 9).

3.3.2.3. Integrando o Grupo 1 desse certame, o item 12 contemplava o seguinte material: “AGULHA PERIDURAL; 16GX31/2’; BRANCA; 408354, BECTON; CX 20UN” (peça 111, p. 2-3).

3.3.2.4. Na sessão pública realizada em 28/2/2014, não houve lances para esse item 12, que contou apenas com a proposta inicial de R\$ 369,20 formulada pela empresa BECTON DICKINSON INDUSTRIAS CIRURGICAS LTDA., única licitante interessada naquele artigo. A fase de lances encerrou-se às 10h26min48 do mesmo dia 28/2/2014 (peça 111, p. 17).

3.3.2.5. Às 10h38min39 do mesmo dia, ao proceder à negociação subsequente à etapa de lances, o pregoeiro solicitou à BECTON DICKINSON INDUSTRIAS CIRURGICAS LTDA., vencedora do Grupo 1, que revisse seus custos e verificasse a possibilidade de conceder um desconto em todos os itens (peça 111, p. 44).

3.3.2.6. Em atendimento ao pedido do pregoeiro, o representante daquela licitante informou que, para o Grupo 1 – do qual fazia parte o item 12 –, a empresa poderia “chegar a R\$ 208.500,00” para o total do lote, o que importava, considerando o valor adjudicado, uma redução de R\$ 1.486,00 para o grupo como um todo. Para tanto, a empresa vencedora ofertou, por meio de mensagem, novos preços unitários para os itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 e 12 (peça 111, p. 44-45).

3.3.2.7. Quanto ao item 6, o pregoeiro identificou que a nova oferta estava com preço superior ao do lance mínimo dado pela mesma empresa. Assim, comunicou ao representante da vencedora que, para o item 6, a nova proposta não poderia ser aceita, já que ela superava o valor ofertado na fase de lances.

3.3.2.8. Abaixo, é reproduzida parte das mensagens trocadas, relacionadas à negociação ora tratada.

Pregoeiro	28/02/2014 10:38:39	Para BECTON DICKINSON INDUSTRIAS CIRURGICAS LTDA - Sr licitante reveja seus custos e veja a possibilidade de nos conceder um desconto em todos os itens.
21.551.379/0008-74	28/02/2014 10:41:24	Sr. vamos verificar, só um instante por favor.
21.551.379/0008-74	28/02/2014 10:56:15	Para o grupo 1, podemos chegar a R\$ 208.500,00 o valor total do lote.
Pregoeiro	28/02/2014 11:08:31	Para BECTON DICKINSON INDUSTRIAS CIRURGICAS LTDA - Sr licitante nossa gerência solicita praticarem os valores da última entrada dos seguintes itens: 1- R\$ 1.901,00, 2- R\$ 831,00, 3- R\$ 853,00, 4- R\$ 617,97, 5- R\$ 1.202,00, 6- R\$ 1.333,00, 7- R\$ 1.330,00, 9- R\$ 1.086,00, 12- R\$ 300,00, 14- R\$ 1.355,00, 16- R\$ 394,00. Agradecemos desde já!
21.551.379/0008-74	28/02/2014 11:24:09	Sr. não conseguiremos manter os valores antigos para todos os itens. Tivemos reajustes, aumento de dólar, etc.

Pregoeiro	28/02/2014 11:25:41	Para BECTON DICKINSON INDUSTRIAS CIRURGICAS LTDA - Ok mas conseguiu em algum item, qual?
21.551.379/0008-74	28/02/2014 11:27:33	Para o item 1, conseguimos chegar a R\$ 1.996,05 Para o item 2, conseguimos chegar a R\$ 872,55 Para o item 3, conseguimos chegar ao valor solicitado
21.551.379/0008-74	28/02/2014 11:28:27	Para o item 4, nosso mínimo é R\$ 1.145,00 Para o item 5, conseguimos chegar ao valor solicitado
21.551.379/0008-74	28/02/2014 11:29:06	Para o item 6, conseguimos chegar a R\$ 1400,00
21.551.379/0008-74	28/02/2014 11:29:48	Para o item 7, conseguimos chegar a R\$ 1.396,00
21.551.379/0008-74	28/02/2014 11:30:15	Item 9, conseguimos chegar ao valor solicitado
21.551.379/0008-74	28/02/2014 11:30:52	Item 12, nosso mínimo é R\$ 385,00
Pregoeiro	28/02/2014 11:34:05	Para BECTON DICKINSON INDUSTRIAS CIRURGICAS LTDA - Ok Sr licitante! Porém para o item 6 não tem como aceitarmos o Sr ofertou na proposta inicial (cadastrou) o valor de R\$ 1.229,00, não pode ofertar a maior.
21.551.379/0008-74	28/02/2014 11:35:51	Vou verificar, só um instante por favor.
Pregoeiro	28/02/2014 11:35:56	Para BECTON DICKINSON INDUSTRIAS CIRURGICAS LTDA - Não podemos aumentar o valor de nenhum item Sr licitante, o Sr ganhou a R\$ 1.229,00. Se solicitei que praticasse o valor da última compra, solicitei equivocadamente!
21.551.379/0008-74	28/02/2014 11:38:48	Sr. o item 6 foi cadastrado com nosso valor mínimo.
Pregoeiro	28/02/2014 11:42:11	Para BECTON DICKINSON INDUSTRIAS CIRURGICAS LTDA - Para esse item o valor cadastrado foi de R\$ 1.229,00 mas o Sr está ofertando agora como desconto o valor de R\$ 1.400,00. Vamos aceitar o menor valor entende?

3.3.2.9. Ocorre que, mesmo tendo expressamente declarado o impedimento para majorar valor mínimo registrado por ocasião da disputa de lances, o pregoeiro acabou por aceitar um acréscimo no preço unitário do item 12. Com efeito, embora a vencedora do Grupo 1 (BECTON DICKINSON INDUSTRIAS CIRURGICAS LTDA) tivesse ofertado esse item pelo preço unitário de R\$ 369,20 na fase de lances, o pregoeiro, no momento da negociação, aceitou o novo valor proposto pela mesma empresa, de R\$ 385,00, superior ao lance mínimo. Assim, o item 12 foi aceito, em 28/2/2014, e adjudicado por esse último valor, 4,27% superior ao preço consignado na etapa de lances (peça 111, p. 52).

3.3.2.10. Os referidos valores constam expressos na ata do pregão, conforme reproduzido na imagem abaixo (peça 111, p. 2-3):

<b>Item: 12 - GRUPO 1</b>	
Descrição: LABORATORIO DIDATICO MOVEL	
Descrição Complementar: AGULHA PERIDURAL;16GX31/2";BRANCA;408354,BECTON;CX 20UN	
Tratamento Diferenciado: -	
Aplicabilidade Margem de Preferência: Não	
Quantidade: 35	Unidade de fornecimento: CX
Valor estimado: R\$ 320,0000	Situação: Aceito e Habilitado
Aceito para: BECTON DICKINSON INDUSTRIAS CIRURGICAS LTDA, pelo melhor lance de R\$ 369,2000 e com valor negociado a R\$ 385,0000 e a quantidade de 35 CX.	

3.3.2.11. Ainda que não tenha havido aquisição efetiva desses itens (peça 111, p. 65), o fato caracteriza descumprimento do preceito constante do inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002, que estabelece que,

após a aceitação de uma proposta (incisos XI e XVI do citado dispositivo), “o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente **para que seja obtido preço melhor**”. (grifo acrescido ao original)

3.3.3. Item 1 do Pregão 25/2014 realizado pela Uasg 158122

3.3.3.1. Por meio do Pregão 25/2014, a Uasg 158122 pretendia adquirir “equipamentos de processamento de dados, destinados ao IFMG campus Governador Valadares” (peça 112, p. 1-2). O objeto da licitação foi reunido em um único grupo (Grupo 1).

3.3.3.2. Para a presente análise, interessa examinar o item 1, do Grupo 1, que foi adjudicado, de forma global, à empresa ALTAS NETWORKS & TELECOM LTDA - EPP (CNPJ 05.407.609/0001-01), pelo melhor lance de R\$ 500.800,00, antes da negociação (peça 112, p. 2).

3.3.3.3. Integrando o grupo único desse certame, o item 1 contemplava o seguinte material: “EQUIPAMENTOS DE ENTRADA E SAIDA DE DADOS - *Network security Appliance for (NSA) 3600* (PN: 01-SSC-3850)”.

3.3.3.4. Na sessão pública realizada em 21/5/2014, o item 1 contou com lances sucessivos formulados pela única disputante (ALTAS NETWORKS & TELECOM LTDA - EPP), que chegaram ao patamar mínimo de R\$ 21.000,00. A fase de lances encerrou-se às 15h12min57 do mesmo dia 21/5/2014 (peça 112, p. 2-3).

3.3.3.5. Às 14h36min1 do dia 22/5/2014, ao dar início à negociação subsequente à etapa de lances, o pregoeiro comunicou à empresa ALTAS NETWORKS & TELECOM LTDA - EPP que sua proposta estava acima do valor estimado e questionou se ela gostaria de negociar o grupo pelo valor de R\$ 480.000,00. Em resposta, a licitante informou poderia ofertar o valor R\$ 494.000,00. Concordando com o novo valor total, o pregoeiro solicitou que fosse enviada uma proposta de preços readequando os itens ao valor negociado. Às 16h58min40 do dia 22/5/2014, consta mensagem do sistema comunicando ao pregoeiro o envio de anexo para o grupo G1 feito pelo fornecedor ALTAS NETWORKS & TELECOM LTDA – EPP (peça 112, p. 9).

3.3.3.6. Abaixo, são reproduzidas parte das mensagens trocadas, relacionadas à negociação ora tratada.

Pregoeiro	22/05/2014 14:36:01	Para ALTAS NETWORKS & TELECOM LTDA - EPP - Sr. Licitante, sua proposta está acima do nosso valor estimado. Gostaria de negociar o grupo pelo valor de R\$480.000,00 ????
05.407.609/0001-01	22/05/2014 14:52:22	Sr. Pregoeiro, boa tarde Tendo em vista o total cumprimento do objeto desse Pregão, não há como reduzir o valor da proposta conforme proposto, já que houve alteração no escopo dos serviços de instalação e suporte técnico, o que elevou muito os custos. No entanto, para atender ao interesse público e sendo viável o fornecimento ofertamos o valor R\$ 494.000,00
Pregoeiro	22/05/2014 16:07:59	Para ALTAS NETWORKS & TELECOM LTDA - EPP - Sr.Licitante obrigado por sua atenção. Estou confirmando sua oferta no valor de R\$494.000,00. No entanto é necessário que você me envie uma proposta de preços readequando os itens ao valor negociado.
Pregoeiro	22/05/2014 16:08:17	Para ALTAS NETWORKS & TELECOM LTDA - EPP - Convocando anexo pelo comprasnet.
Sistema	22/05/2014 16:08:25	Senhor fornecedor ALTAS NETWORKS & TELECOM LTDA - EPP, CNPJ/CPF: 05.407.609/0001-01, solicito o envio do anexo referente ao grupo G1.
Pregoeiro	22/05/2014 16:16:13	Para ALTAS NETWORKS & TELECOM LTDA - EPP - Sr.Licitante obrigado por sua atenção. Estou confirmando sua oferta no valor de R\$494.000,00. No entanto é necessário que você me envie uma proposta de preços readequando os itens ao valor negociado.
Sistema	22/05/2014 16:58:40	Senhor Pregoeiro, o fornecedor ALTAS NETWORKS & TELECOM LTDA - EPP, CNPJ/CPF: 05.407.609/0001-01, enviou o anexo para o grupo G1.

3.3.3.7. Ocorre que, ao acatar a nova proposta da vencedora do grupo, o pregoeiro aceitou majoração do preço unitário do item 1, que passou de R\$ 21.000,00 – menor valor ofertado na fase de lances – para R\$ 21.205,00 – preço unitário consignado na nova proposta da empresa ALTAS NETWORKS & TELECOM LTDA - EPP. Vale notar que o pregoeiro chegou a realizar, em 26/5/2014, o aceite pelo valor do menor lance, mas, minutos depois, recusou a proposta, para promover outro aceite com o novo preço unitário sugerido pela licitante vencedora. Assim, o item 1 foi aceito, em 26/5/2014, e adjudicado por esse último valor, que é superior ao preço consignado na etapa de lances (peça 112, p. 3 e 12-13).

3.3.3.8. Os referidos valores constam expressos na ata do pregão, conforme reproduzido na imagem abaixo (peça 112, p. 1):

<b>Item: 1 - GRUPO 1</b>	
Descrição: EQUIPAMENTOS DE ENTRADA E SAIDA DE DADOS	
Descrição Complementar: Network security Appliance for (NSA) 3600 (PN: 01-SSC-3850)	
Tratamento Diferenciado: -	
Aplicabilidade Margem de Preferência: Não	
Quantidade: 4	Unidade de fornecimento: UND.
Valor estimado: R\$ 25.672,1500	Situação: Aceito e Habilitado
Aceito para: ALTAS NETWORKS & TELECOM LTDA - EPP, pelo melhor lance de R\$ 21.000,0000 e com valor negociado a R\$ 21.205,0000 e a quantidade de 4 UND. .	

3.3.3.9. Conforme revela a ata de registro de preços, para esse item, foram emitidos os seguintes empenhos:

UG	Gestão	Empenho	Quantidade Empenhada	Valor do Empenho
158122	26409	2014803388	1	21.205,00
158124	26407	2014800194	3	63.615,00
158122	26409	2014803623	1	21.205,00
158412	26411	2014800564	1	21.205,00
158262	26419	2014800412	1	21.205,00
158122	26409	2014805577	1	21.205,00

3.3.3.10. Como se conclui, o fato caracteriza descumprimento do preceito constante do inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002, que estabelece que, após a aceitação de uma proposta (incisos XI e XVI do citado dispositivo), “o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente **para que seja obtido preço melhor**”. (*grifo acrescido ao original*)

3.3.4. Itens 7 e 9 do Pregão 2/2014 realizado pela Uasg 160111

3.3.4.1. Por meio do Pregão 2/2014, a Uasg 160111 pretendia contratar “empresa de telecomunicação para o fornecimento de serviço de telefonia móvel celular (SMP) com dados, voz, mensagens e internet, para aparelhos celulares convencionais; smartphones e *tablets* em regime de comodato”. O objeto da licitação foi distribuído em 2 grupos (peça 113, p. 1-4).

3.3.4.2. Para a presente análise, interessa examinar os itens 7 e 9, ambos do Grupo 1, que foi adjudicado, de forma global, à empresa CLARO S.A. (CNPJ 40.432.544/0001-47), pelo melhor lance de R\$ 138.907,20, antes da negociação.

3.3.4.3. Integrando o Grupo 1 desse certame, os itens 7 e 9 contemplavam, respectivamente, os tipos VC2 e VC3 de serviço de telefonia móvel (SMP) com faturamento por minuto das ligações executadas entre aparelhos móveis para móvel.

3.3.4.4. Na sessão pública realizada em 9/5/2014, não houve lances para esses itens 7 e 9, que contou apenas com a proposta inicial de R\$ 0,30 para ambas, formulada pela empresa CLARO S.A., única licitante interessada naqueles serviços. A fase de lances encerrou-se às 10h39min17 do mesmo

dia 9/5/2014 (peça 113, p. 7-8).

3.3.4.5. Após dar início à negociação subsequente à etapa de lances, o pregoeiro comunicou à CLARO S.A., às 11h48min16 do mesmo dia 9/5/2014, que apenas o item 2 do Lote 1 havia ficado acima do valor de referência. Assim, questionou se aquela licitante poderia “compensar neste item”. Em resposta, a licitante informou que o valor final do Lote 1 havia sido reduzido para R\$ 135.412,40”. Atendendo ao pedido do pregoeiro a mencionada empresa enviou uma nova proposta às 12h15min58 do mesmo dia (peça 113, p. 14 e 20).

3.3.4.6. Abaixo, é reproduzida parte das mensagens trocadas, relacionadas à negociação ora tratada.

Pregoeiro	09/05/2014 11:48:16	Para CLARO S.A. - Apenas o item nº 2 do Lote nº 1 ficou acima, pode compensar neste item.
40.432.544/0001-47	09/05/2014 11:49:12	Ok, vou fazer a nova simulação e já retorno com o preço final
Pregoeiro	09/05/2014 11:49:42	Para CLARO S.A. - Ok, aguardo retorno.
40.432.544/0001-47	09/05/2014 11:58:25	Sr. Pregoeiro, o valor final do Lote 1 foi reduzido para R\$135.412,40 e o Lote II para R\$26.226,72. Vou enviar proposta final corrigida com os descontos por item.
40.432.544/0001-47	09/05/2014 12:04:46	Gentileza disponibilizar o campo para envio da proposta como anexo.
Pregoeiro	09/05/2014 12:10:09	Para CLARO S.A. - Ok
Sistema	09/05/2014 12:10:18	Senhor fornecedor CLARO S.A., CNPJ/CPF: 40.432.544/0001-47, solicito o envio do anexo referente ao grupo G2.
Sistema	09/05/2014 12:15:58	Senhor Pregoeiro, o fornecedor CLARO S.A., CNPJ/CPF: 40.432.544/0001-47, enviou o anexo para o grupo G2.
Pregoeiro	09/05/2014 12:42:14	Para CLARO S.A. - Sr licitante, itens aceitos, após negociação realizada com valores ajustados em conformidade à proposta anexada, via sistema. Para realizarmos a habilitação, solicito a remessa, "Urgente" dos originais das propostas e das cópias autenticadas dos documentos solicitados no edital deste certame.

3.3.4.7. Ocorre que, ao acatar a nova proposta da vencedora do grupo, o pregoeiro aceitou majoração do preço unitário dos itens 7 e 9, que passaram, em ambos os casos, de R\$ 0,30 – menor valor ofertado na fase de lances – para R\$ 0,31 – preço unitário consignado na nova proposta da empresa CLARO S.A. Vale notar que o pregoeiro chegou a realizar, em 26/5/2014, o aceite pelo valor do menor lance, mas, minutos depois, recusou a proposta, para promover outro aceite com o novo preço unitário sugerido pela licitante vencedora. Assim, os itens 7 e 9 foram aceitos, em 9/5/2014, e adjudicado por esse último valor, que é superior ao preço consignado na etapa de lances (peça 112, p. 7 e 8).

3.3.4.8. Os referidos valores constam expressos na ata do pregão, conforme reproduzido na imagem abaixo (peça 113, p. 2):

<b>Item: 7 - GRUPO 1</b>	
Descrição: Telefonia - Convencional / Celular	
Descrição Complementar: Serviço de telefonia móvel (SMP) com faturamento por minuto das ligações executadas entre aparelhos Móveis para móvel, mesma operadora (VC2).	
Tratamento Diferenciado: -	
Aplicabilidade Margem de Preferência: Não	
Quantidade: 15.650	Unidade de fornecimento: Minuto
Valor estimado: R\$ 0,8000	Situação: Aceito e Habilitado
Aceito para: CLARO S.A., pelo melhor lance de R\$ 0,3000 e com valor negociado a R\$ 0,3100 e a quantidade de 15.650 Minuto .	

**Item: 9 - GRUPO 1**
**Descrição:** Telefonia - Convencional / Celular

**Descrição Complementar:** Serviço de telefonia móvel (SMP) com faturamento por minuto das ligações executadas entre aparelhos Móveis para móvel, mesma operadora (VC3).

**Tratamento Diferenciado:** -

**Aplicabilidade Margem de Preferência:** Não

**Quantidade:** 6.850

**Valor estimado:** R\$ 0,8000

**Unidade de fornecimento:** Minuto

**Situação:** Aceito e Habilitado

**Aceito para:** CLARO S.A., pelo melhor lance de R\$ 0,3000 e com valor negociado a R\$ 0,3100 e a quantidade de 6.850 Minuto .

3.3.4.9. Conforme revela a ata de registro de preços, para o item 7, foram emitidos os seguintes empenhos (peça 113, p. 27-28):

UG	Gestão	Empenho	Quantidade Empenhada	Valor do Empenho
160111	00001	2014800311	1600	496,00
160111	00001	2014800593	7100	2.201,00
160110	00001	2014800527	1	0,31
160125	00001	2014800315	2	0,62
160117	00001	2014800289	50	15,50
160047	00001	2014801431	1	60,00
160116	00001	2015800004	1	0,31
160111	00001	2015800001	900	279,00
160125	00001	2015800006	160	24,80
160110	00001	2015800005	2	0,31
160047	00001	2015800066	2608	93,00
160223	00001	2015800738	3	100,00
160219	00001	2015800113	300	90,00
200404	00001	2015800173	12	66,00
160111	00001	2015800172	500	279,00
160125	00001	2015800345	250	77,50
200404	00001	2016800012	12	112,50
160125	00001	2016800005	80	24,80
160125	00001	2016800107	80	24,80
160047	00001	2016800250	200	62,00
160125	00001	2016800265	80	24,80
533014	53203	2017800041	2	1.000,00
200404	00001	2017006072	12	112,50
200404	00001	2017800043	12	112,50

3.3.4.10. Para o item 9, foram emitidos os seguintes empenhos (peça 113, p. 29-30):

UG	Gestão	Empenho	Quantidade Empenhada	Valor do Empenho
160111	00001	2014800311	600	186,00
160110	00001	2014800527	1	0,31
160125	00001	2014800315	2	0,62
160117	00001	2014800289	50	15,50
160047	00001	2014801431	1	60,00

UG	Gestão	Empenho	Quantidade Empenhada	Valor do Empenho
160116	00001	2015800004	1	0,31
160111	00001	2015800001	3000	930,00
160125	00001	2015800006	160	24,80
160110	00001	2015800005	2	0,31
160047	00001	2015800066	3109	108,50
160223	00001	2015800738	3	100,00
160219	00001	2015800113	400	124,00
200404	00001	2015800173	12	66,00
160111	00001	2015800172	2000	930,00
160125	00001	2015800345	250	77,50
200404	00001	2016800012	12	112,50
160125	00001	2016800005	80	24,80
160125	00001	2016800107	80	24,80
160047	00001	2016800250	300	93,00
160125	00001	2016800265	80	24,80
533014	53203	2017800041	3	1.000,00
200404	00001	2017006072	12	112,50
200404	00001	2017800043	12	112,50

3.3.4.11. Como se conclui, o fato caracteriza descumprimento do preceito constante do inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002, que estabelece que, após a aceitação de uma proposta (incisos XI e XVI do citado dispositivo), “o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente **para que seja obtido preço melhor**”. (*grifo acrescido ao original*)

3.3.5. Item 39 do Pregão 7/2014 realizado pela Uasg 160323

3.3.5.1. Por meio do Pregão 7/2014, a Uasg 160323 pretendia adquirir “material para cirurgia ortopédica”. O objeto da licitação foi distribuído em 36 grupos (peça 114, p. 1).

3.3.5.2. Para a presente análise, interessa examinar o item 39, do Grupo 4, que foi adjudicado, de forma global, à empresa IMPLANTAR COMERCIO DE MATERIAL MEDICO E HOSPITALAR LTDA. (CNPJ 07.511.288/0001-08), pelo melhor lance de R\$ 681.800,00, antes da negociação (peça 114, p. 58).

3.3.5.3. Integrando o Grupo 4 desse certame, o item 39 contemplava o material “PLACA EM ‘T’ Ti OBLÍQUA 1,7MM DIR/ESQ PERFIL 0,55MM COM 5 OU 6 FUIROS” (peça 114, p. 6).

3.3.5.4. Na sessão pública realizada em 14/4/2014, o item 39 contou com lances sucessivos formulados por 3 disputantes. A fase de lances encerrou-se às 9h54min42 do mesmo dia 14/4/2014. Em 28/4 e 6/5/2014, foram recusadas duas propostas (peça 114, p. 96). Assim, restou apenas a oferta de R\$ 2.500,00 formulada pela IMPLANTAR COMERCIO DE MATERIAL MEDICO E HOSPITALAR LTDA.

3.3.5.5. Em 14/5/2014, após dar início à negociação subsequente à etapa de lances, o pregoeiro solicitou à IMPLANTAR COMERCIO DE MATERIAL MEDICO E HOSPITALAR LTDA., às 9h30min44 do mesmo dia, que a empresa verificasse “a possibilidade de baixar os valores dos itens dos grupos 1 ao 16 e do 25 ao 27”, para os quais havia sido considerada vencedora. Às 9h1min19 do dia 16/5/2014, o pregoeiro informou que “conforme proposta apresentada pela empresa IMPLANTAR COMERCIO DE MATERIAL MEDICO E HOSPITALAR LTDA., foram realizadas as negociações de valores previstas” (peça 114, p. 384-385).

3.3.5.6. Abaixo, é reproduzida parte das mensagens trocadas, relacionadas à negociação ora tratada.

Pregoeiro	14/05/2014	Para IMPLANTAR COMERCIO DE MATERIAL MEDICO E HOSPITALAR
-----------	------------	---

	09:30:44	LTDA - Solicito que verifique a possibilidade de baixar os valores dos itens dos grupos 01 ao 16 e do 25 ao 27, os quais foi vencedor. Favor informar o número do grupo, item e o valor negociado.
Pregoeiro	14/05/2014 10:42:07	Para IMPLANTAR COMERCIO DE MATERIAL MEDICO E HOSPITALAR LTDA - Solicito que verifique a possibilidade de baixar os valores dos itens dos grupos 01 ao 16 e do 25 ao 27, os quais foi vencedor. Favor informar o número do grupo, item e o valor negociado. Será disponibilizada 1h para a resposta.
Pregoeiro	14/05/2014 12:48:30	Foram realizadas algumas negociações de valor, porém retornaremos ainda para novas negociações.
Pregoeiro	16/05/2014 09:01:09	Daremos prosseguimento à fase de Negociação de valores.
Pregoeiro	16/05/2014 09:01:19	Conforme proposta apresentada pela empresa IMPLANTAR COMERCIO DE MATERIAL MEDICO E HOSPITALAR LTDA, foram realizadas as negociações de valores previstas.

3.3.5.7. Ocorre que, ao acatar a nova proposta da vencedora do grupo, o pregoeiro aceitou majoração do preço unitário do item 39, que passou de R\$ 2.500,00 – menor valor ofertado na fase de lances – para R\$ 2.755,00 – preço unitário proposto pela empresa IMPLANTAR COMERCIO DE MATERIAL MEDICO E HOSPITALAR LTDA. na fase de negociação. Assim, o item 39 foi aceito, em 16/5/2014, e adjudicado por esse último valor, que é superior ao preço consignado na etapa de lances (peça 114, p. 96).

3.3.5.8. Os referidos valores constam expressos na ata do pregão, conforme reproduzido na imagem abaixo:

**Item: 39 - GRUPO 4**

Descrição: MATERIAL DE SOCORRO

Descrição Complementar: PLACA EM 'T' TI OBLIQUA 1,7MM DIR/ESQ PERFIL 0,55MM COM 5 OU 6 FUROS

Tratamento Diferenciado: -

Aplicabilidade Margem de Preferência: Não

Quantidade: 20

Valor estimado: R\$ 2.594,1900

Unidade de fornecimento: Und

Situação: Aceito e Habilitado

**Aceito para: IMPLANTAR COMERCIO DE MATERIAL MEDICO E HOSPITALAR LTDA, pelo melhor lance de R\$ 2.500,0000 e com valor negociado a R\$ 2.755,0000 e a quantidade de 20 Und .**

3.3.5.9. Ainda que não tenha havido aquisição efetiva desses itens (peça 114, p. 490), o fato caracteriza descumprimento do preceito constante do inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002, que estabelece que, após a aceitação de uma proposta (incisos XI e XVI do citado dispositivo), “o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente **para que seja obtido preço melhor**”. (*grifo acrescido ao original*)

3.3.6. Item 215 do Pregão 1/2014 realizado pela Uasg 160274

3.3.6.1. Por meio do Pregão 1/2014, a Uasg 160274 pretendia adquirir “sobressalentes classe IX”. O objeto da licitação foi distribuído em 12 grupos (peça 115, p. 1).

3.3.6.2. Para a presente análise, interessa examinar o item 215, do Grupo 3, que foi adjudicado, de forma global, à empresa FENIX RIO COMERCIO E SERVICOS DE PRODUTOS INDUSTRIAIS E AUTOMOTIVOS LTDA - EPP (CNPJ 13.618.168/0001-07), pelo melhor lance de R\$ 718.295,19, antes da negociação (peça 115, p. 96).

3.3.6.3. Integrando o Grupo 3 desse certame, o item 215 contemplava o material “Jogo de calços para cabine, para VTNE MBB 1418-5 TON” (peça 115, p. 31).

3.3.6.4. Na sessão pública realizada em 8/5/2014, o item 215 contou com lances sucessivos formulados por 13 disputantes. A fase de lances encerrou-se às 16h1min28 do mesmo dia 8/5/2014 (peça 115, p. 732-734).

3.3.6.5. Após dar início à negociação subsequente à etapa de lances, o pregoeiro questionou à FENIX RIO COMERCIO E SERVICOS DE PRODUTOS INDUSTRIAIS E AUTOMOTIVOS LTDA. - EPP, às

14h7min6 do dia 12/5/2014, se ela “gostaria de verificar a possibilidade de desconto de 10% em relação aos Itens 192, 193, 201, 202, 203, do 205 ao 227 e 233”, tendo em vista que o melhor lance havia sido igual ao valor estimado. Às 14h14min18 do mesmo dia, aquela empresa concordou em conceder 2% de desconto (peça 115, p. 1829).

3.3.6.6. Abaixo, é reproduzida parte das mensagens trocadas, relacionadas à negociação ora tratada.

Sistema	08/05/2014 18:48:16	Srs. Fornecedores, todos os itens estão encerrados. Será iniciada a fase de aceitação das propostas. Favor acompanhar através da consulta "Acompanha aceitação/habilitação/admissibilidade"
Pregoeiro	09/05/2014 07:57:46	Atenção senhores fornecedores, somente no dia 12/05/2014 as 10:00 h de Brasília que reabriremos para a fase de aceitação.
Pregoeiro	12/05/2014 11:46:06	Senhores fornecedores o pregão será suspenso para almoço e reaberto as 13:30h de Brasília.
Pregoeiro	12/05/2014 14:07:06	Para FENIX RIO COMERCIO E SERVICOS DE PRODUTOS INDUSTRIAIS E - Senhor fornecedor gostaria de verificar a possibilidade de desconto de 10% em relação aos Itens 192, 193, 201, 202, 203, do 205 ao 227 e 233 do tendo em vista que o melhor lance e o mesmo que o valor estimado.
13.618.168/0001-07	12/05/2014 14:09:35	Um momento, por favor.
Pregoeiro	12/05/2014 14:10:42	Para FENIX RIO COMERCIO E SERVICOS DE PRODUTOS INDUSTRIAIS E - Ok estou aguardando.
13.618.168/0001-07	12/05/2014 14:14:18	Devido ao valor ofertado está na nossa margem de lucro, podemos conceder 2% de desconto.

3.3.6.7. Ocorre que, ao acatar a nova proposta da vencedora do grupo, o pregoeiro aceitou majoração do preço unitário do item 215, que passou de R\$ 109,00 – menor valor ofertado na fase de lances – para R\$ 352,80 – preço unitário consignado na nova proposta da empresa FENIX RIO COMERCIO E SERVICOS DE PRODUTOS INDUSTRIAIS E AUTOMOTIVOS LTDA. - EPP. Assim, o item 215 foi aceito, em 12/5/2014, e adjudicado por esse último valor, que é superior ao preço consignado na etapa de lances (peça 115, p. 734).

3.3.6.8. Os referidos valores constam expressos na ata do pregão, conforme reproduzido na imagem abaixo (peça 115, p. 31):

**Item: 215 - GRUPO 3**  
**Descrição:** PEÇA MECÂNICA/ELÉTRICA - VEÍCULO AUTOMOTIVO  
**Descrição Complementar:** Jogo de calços para cabine, para VTNE MBB 1418-5 TON  
**Tratamento Diferenciado:** -  
**Aplicabilidade Margem de Preferência:** Não  
**Quantidade:** 191  
**Valor estimado:** R\$ 360,0000  
**Unidade de fornecimento:** jogo  
**Situação:** Aceito e Habilitado  
**Aceito para:** FENIX RIO COMERCIO E SERVICOS DE PRODUTOS INDUSTRIAIS E, pelo melhor lance de R\$ 109,0000 e com valor negociado a R\$ 352,8000 e a quantidade de 191 jogo .

3.3.6.9. Conforme revela a ata de registro de preços, para esse item, foram emitidos os seguintes empenhos (peça 115, p. 2007):

UG	Gestão	Empenho	Quantidade Empenhada	Valor do Empenho
160295	00001	2014800381	5	1.764,00

3.3.6.10. Como se conclui, o fato caracteriza descumprimento do preceito constante do inciso XVII do

art. 4º da Lei 10.520/2002, que estabelece que, após a aceitação de uma proposta (incisos XI e XVI do citado dispositivo), “o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente **para que seja obtido preço melhor**”. (*grifo acrescido ao original*)

### 3.3.7. Conclusão e proposta de encaminhamento

3.3.7.1. Os poucos casos acima discriminados representam apenas uma pequena amostra de um conjunto maior de ocorrências semelhantes.

3.3.7.2. Como se deduz, as situações relatadas são, por si sós, suficientes para evidenciar singularidade do Comprasnet, qual seja, a de permitir que a negociação realizada após a disputa de lances acarrete a majoração de preços unitários estabelecidos ao término daquela fase. Essa característica do sistema afronta, inegavelmente, a regra insculpida no citado inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002, pelo que exige correção.

3.3.7.3. Nesse sentido, cabe propor determinação ao Ministério do Planejamento para que, na qualidade de gestor do Comprasnet, avalie a questão acima apontada e formule, no prazo de 120 dias, plano de ação visando à definição e à implementação, naquele sistema, de solução destinada a impedir a aceitação, na fase de negociação pós-lances, de majoração do preço unitário dos itens, quer aqueles adjudicados individualmente, quer os adjudicados em grupos.

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

### 3.4.1. Introdução

3.4.1.1. Consoante estatui o inciso VI do art. 9º do Decreto 7.892/2013, o edital de licitação para registro de preços deverá contemplar, entre outros, o prazo de validade do instrumento que vier a ser formalizado em decorrência do certame.

3.4.1.2. Em outras palavras, a vigência do registro de preços deve constar expressamente da respectiva ata formalizada. Essa informação é tão essencial quanto os preços publicados na ata, vez que se constitui como balizador temporal para a utilização desse instrumento.

3.4.1.3. Com efeito, constituindo limite para uso de uma ata de registro de preços (ARP), a menção ao instituto da vigência ocorre em diversos dispositivos do Decreto 7.892/2013, a saber: art. 22, *caput* e § 6º; art. 11, inciso III; art. 5º, inciso XI; e art. 24.

3.4.1.4. Nesse sentido, o controle de uma ARP pelo órgão gerenciador envolve a necessária atenção à sua vigência, dado que nenhuma aquisição pode ser feita ou autorizada após o término do prazo fixado.

3.4.1.5. Importante ressaltar que a vigência de uma ARP não se confunde com a vigência do contrato que vier a ser celebrado com base naquele instrumento de preços, já que se trata de instrumentos distintos.

### 3.4.2. Constatação

3.4.2.1. No curso da avaliação dos resultados de consultas intermediárias realizadas visando à obtenção dos elementos necessários à análise do objeto da presente fiscalização (v. parágrafo 3.1.3) – a saber: confirmação e dimensionamento de casos de aquisições isoladas de itens de grupo em desacordo com a jurisprudência do TCU –, foram identificadas ocorrências de ausência de informações essenciais em atas de registro de preços.

3.4.2.2. De fato, na consulta realizada em 4/10/2017 aos dados então disponíveis nas bases do TCU (LabContas) – considerando, dentro do universo selecionado para o presente trabalho, apenas os 93107 itens de grupo com empenho emitido –, foram identificados, num conjunto de 13 pregões, um total de 297 registros de itens de ARPs para os quais não constavam as datas assinatura da ata e nem as de início e de fim de sua vigência, não obstante, vale ressaltar, houvesse notas de empenho a eles associadas.

3.4.2.3. Como exemplos, podem-se citar os seguintes itens: item 82 do Pregão 59/2013 realizado pela Uasg 120066; item 9 do Pregão 24/2015 realizado pela Uasg 135025; item 62 do Pregão 120/2015 realizado pela Uasg 153031; item 2 do Pregão 75/2016 realizado pela Uasg 154503; e item 274 do Pregão 52/2015 realizado pela Uasg 160249 (peça 110).

3.4.2.4. Questionado sobre as razões que poderiam justificar tal situação, o Ministério do Planejamento,

Desenvolvimento e Gestão - MP esclareceu, tomando por base os cinco exemplificados acima, que, segundo informações prestadas pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), as datas foram excluídas do sistema por usuários da Uasg responsável pelas respectivas ARP, e que os empenhos mencionados nos exemplos haviam sido realizados em datas anteriores às tais exclusões/alterações (peça 18, p. 3 e 6-8). Ademais, consignou aquele ministério que as exclusões, realizadas mediante o uso da transação “EXCDATAS > EXCLUI DATAS ASSINATURA/VIGENCIA”, disponível no Siasg, “tem como intuito permitir que o usuário realize alguma correção na data de vigência dos itens da ata, caso necessário”.

3.4.2.5. Importante destacar que as cinco situações verificadas em 24/9/2017 (peça 110, p. 1-5), e apresentadas ao MP a título de exemplo, encontravam-se na mesma situação em 13/10/2017 (peça 110, p. 6-10).

3.4.3. Conclusão e proposta de encaminhamento para o achado

3.4.3.1. Obviamente, não há qualquer dúvida quanto à razoabilidade de disponibilização aos usuários de mecanismos destinados à correção de equívocos nas atas, tal como a transação do Siasg acima mencionada. Contudo o emprego desses artifícios não pode acarretar inconsistências ou fragilidades em informações essenciais das ARPs, como é o caso das referidas datas, que constituem um dos parâmetros objetivos que autorizam, ou não, a utilização de uma ARP. Com a omissão dessas datas, ainda que transitória, a divulgação do ato administrativo não se mostra perfeita, afrontando, assim, o princípio da publicidade. Também restam prejudicadas as eventuais ações de verificação dos órgãos de controle e da sociedade civil, no que se refere à correta gestão das atas.

3.4.3.2. Nesse sentido, no que se refere à ausência de datas de assinatura e vigência de ARPs registradas no Siasgnet, cabe propor determinação ao Ministério do Planejamento para que, na qualidade de gestor daquele sistema, avalie a questão acima apontada e formule, no prazo de 120 dias, plano de ação visando à definição e à implementação, no referido sistema de gestão das ARPs, de solução destinada a impedir que atas inseridas no Siasgnet apresentem, por qualquer lapso temporal, os campos de datas de assinatura e vigência com valores nulos.

## 4. CONCLUSÃO

4.1. Em cumprimento ao despacho exarado, em 6/7/2017, pelo Ministro Vital do Rêgo, nos autos do TC 012.419/2017-6, a Secex-RJ realizou o presente acompanhamento, no período de 12/9 a 27/10/2017. A fiscalização tinha os seguintes objetivos: 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; bem como identificar eventuais procedimentos para mitigação de riscos associados.

4.2. O trabalho foi motivado pela percepção do titular da Diretoria de Aquisições Logísticas da Secex-RJ, lastreada nas frequentes questões submetidas, no âmbito de representações e denúncias, à análise da referida subunidade técnica envolvendo aspectos de planejamento e execução de licitações realizadas por unidades administrativas localizadas na Região Sudeste do País, especificamente no que tange à área de aquisições logísticas.

4.3. Em relação ao primeiro propósito, a intenção era, partindo-se de dados relativos a licitações e empenhos disponíveis nos sistemas Siasg e Comprasnet e importados para ambiente próprio do TCU, verificar a hipótese de ocorrência sistemática de descumprimento do entendimento do TCU relativo a aquisições de itens isolados que integram grupo adjudicado por preço global do lote. Segundo a jurisprudência desta Corte de Contas, consubstanciada nos Acórdãos 2.977/2012-TCU-Plenário, 2.695/2013-TCU-Plenário, 343/2014-TCU-Plenário, 4.205/2014-TCU-1ª Câmara, 757/2015-TCU-Plenário, 588/2016-TCU-Plenário, 2.901/2016-TCU-Plenário e 3.081/2016-TCU-Plenário, é considerada inaceitável a aquisição de subconjunto de itens de um dado grupo que tenha sido adjudicado por preço global do lote, quando, para um ou mais desses itens, o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o menor preço válido ofertado na disputa de lances. Em resumo, a impropriedade reside na ideia de que a aquisição de subconjunto de itens de um grupo adjudicado por menor preço global desvirtua a essência do modelo de adjudicação por lotes e, assim, afasta a certeza de economicidade, que só é garantida, nas licitações realizadas sob essa modelagem, em caso de contratação de todo o grupo e desde

que mantidas as proporções de quantidades definidas, já que o valor global do lote considera o somatório do produto dos preços unitários propostos para cada item do grupo pelas respectivas quantidades ofertadas. Assim, a aquisição isolada de um item de grupo adjudicado por preço global mostra-se contraditória com o formato de adjudicação pré-estabelecido, devendo, nesse caso, ser tratada como aquisição individualizada e, portanto, ter seu preço unitário submetido à comparação com os demais preços unitários ofertados para ele no âmbito da disputa de lances. Dito de outro modo, um item destacado de seu grupo pode não mais apresentar a vantajosidade intrínseca ao lote a que pertencia, circunstância que impõe que sua adequação ao critério da melhor oferta ser avaliada de forma individualizada, considerando a melhor proposta de preço unitário relativa a ele.

4.4. Quantos aos resultados, pode-se afirmar que restou ratificada a hipótese inicialmente concebida. De fato, como evidenciado nos casos concretos detalhados na seção 3.1, foram identificadas várias ocorrências de descumprimento da jurisprudência do TCU no que se refere às aquisições isoladas de itens de grupo adjudicado por preço global.

4.5. Em relação à segunda vertente deste trabalho – identificação de eventuais procedimentos para mitigação de riscos associados – propõe-se, como providência de maior eficácia visando à erradicação do problema exposto, a expedição de determinação ao Ministério do Planejamento para que, na qualidade de gestor do Siasg, avalie a questão ora apontada e formule, no prazo de 120 dias, plano de ação visando à definição e à implementação, nos módulos relacionados à gestão de atas de registros de preços e à efetivação de empenhos, de solução destinada a impedir a aquisição (emissão de empenho) de subconjunto de itens de um dado grupo que tenha sido adjudicado por preço global do lote, quando, para um ou mais desses itens, o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o preço mínimo válido ofertado na disputa de lances.

4.6. Além do objeto principal, foram identificadas, no curso da presente fiscalização, outras questões de necessário registro. A primeira – tratada na seção 3.2 – refere-se ao descumprimento por parte da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz da determinação expressa constante do item 9.3 do Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), segundo a qual aquela entidade deveria abster-se de autorizar a adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 22/2016 para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global para os quais a licitante vencedora não tivesse apresentado o menor preço.

4.7. A segunda questão constatada refere-se a negociações posteriores à fase de lances que importaram em majoração do preço unitário pelo qual o item havia sido aceito na etapa de disputa. Como ressaltado na seção 3.3, embora o inciso XVII do art. 4º da Lei 10520/2002 faculte a negociação com os licitantes após o encerramento da fase de lances, esse ajuste deve sempre visar à obtenção de vantagens para a Administração, ou seja, preço melhor do que o que foi oferecido ao fim da mencionada disputa.

4.8. A terceira questão identificada refere-se à ausência de indicação, em algumas atas de registro de preços, das respectivas datas de assinatura, de início e de fim de vigência. Esse fato, como salientado na seção 3.4, configura descompasso em relação ao Decreto 7.892/2013, uma vez que os prazos de vigência das atas de registro de preços constituem informações essenciais para o balizamento temporal no que tange à utilização desses instrumentos, sendo o instituto da validade citado em diversos dispositivos da mencionada norma.

## 5. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR (peça 131)

### 5.1. Contextualização

5.1.1. Em observância às regras específicas estabelecidas no Manual do Acompanhamento, aprovado por meio da Portaria-Segecex 27/2016, esta unidade técnica autorizou a remessa de cópia do mencionado relatório preliminar à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - Seges/MP (peça 121), para que, na qualidade de gestor dos sistemas responsáveis pela operacionalização das compras governamentais, aquele órgão apresentasse seus comentários acerca das constatações registradas pela equipe de fiscalização, conforme preceitua o item 93 do referido manual, abaixo transcrito:

#### **Manual do Acompanhamento (Portaria-Segecex 27/2016) - excerto**

93. Independentemente de qual seja o objetivo principal do acompanhamento, se para avaliar aspectos de

conformidade ou de desempenho, o relatório preliminar da ação de controle deverá ser encaminhado para comentários dos gestores.

93.1 Um dos modos mais efetivos para assegurar que um relatório seja imparcial, objetivo e completo é submeter o relatório preliminar para obtenção de comentários por parte dos dirigentes da entidade auditada (NAT, 144 a 148, ISSAI 100/49).

93.2 As propostas de encaminhamento somente não devem ser incluídas no relatório preliminar a ser comentado caso a sua divulgação coloque em risco os objetivos da fiscalização.

93.3 No caso de o titular da UT dispensar o encaminhamento do relatório preliminar ao dirigente do órgão/entidade auditado, o fundamento dessa decisão deve ser registrado no relatório (subitem 9.4 do Acórdão 1.255/2013-TCU-Plenário).

93.4 Os comentários e as informações adicionais prestadas pelos gestores devem ser registradas e analisadas em instrução à parte, que deverá ser incluída como peça no processo de acompanhamento. Os comentários considerados importantes para esclarecer pontos do relatório ou suficientes para modificar entendimento da equipe, devem ser incorporados aos capítulos principais do relatório. A análise das informações e comentários prestados que não foram suficientes para alterar o entendimento da equipe, devem ser reproduzidas no capítulo “análise dos comentários dos gestores” (BRASIL, TCU, 2010, p. 50).

5.1.2. O envio da cópia do relatório preliminar foi efetivado por meio do Ofício 3.704/2017-TCU/Secex-RJ (peça 123), expedido em 29/11/2017. Na comunicação, o destinatário foi alertado de que os comentários poderiam conferir melhor compreensão das questões abordadas e das implicações das oportunidades de melhoria identificadas, de modo a contribuir para a maior objetividade e exatidão das informações presentes no relatório de fiscalização. A ciência desse expediente deu-se em 5/12/2017 (peça 125).

5.1.3. Em resposta, a chefe de gabinete da Secretaria de Gestão do MP remeteu o Ofício 570/2018-MP (peça 129, p. 1-2), por meio do qual encaminhou a Nota Técnica Conjunta 1/2018-MP (peça 129, p. 3-13), emitida pela Coordenação-Geral dos Sistemas de Compras Governamentais - CGSCG e pela Coordenação-Geral de Normas - CGNOR, ambas vinculadas ao Departamento de Normas e Sistema de Logística daquela Secretaria de Gestão - Delog/Seges/MP (peça 129, p. 14-83).

5.1.4. Na referida nota técnica, após transcrever as propostas de recomendação e de determinações registradas pela equipe de fiscalização no relatório preliminar, os responsáveis pela CGNOR, pela CGSCG e pelo Delog resumiram, inicialmente, as conclusões decorrentes da análise conjunta por eles realizada, conforme reproduzido adiante (peça 129, p. 3-5):

(i) após avaliação com acurácia da versão preliminar do relatório de fiscalização (Processo TC 021.302/2017-0), observada a Súmula 247 do TCU e os princípios que regem as licitações públicas, resolve, antecedente a qualquer providência ante as determinações acostadas nas alíneas “b”, “c” e “d” do item 5.1 do relatório preliminar, expedir aos seus jurisdicionados, por meio do Comunica e Portal de Compras Governamentais, orientação (SEI xxx e xxxxx) visando mitigar a predação da competitividade e o prejuízo ao erário - item 12 desta Nota Técnica (alínea “a” do item 5.1 do relatório preliminar);

(ii) em relação à alínea “b” do item 5.1 do relatório preliminar, solicita-se, com as devidas vênias, que a medida proposta tenha caráter de recomendação (não de determinação) e que o prazo seja estendido para 15 (quinze) meses, uma vez que a formulação de um plano de ação, para além de um estudo de viabilidade, depende de previsão e disponibilidade orçamentária para ser executado - item 13 desta Nota Técnica;

(iii) quanto à alínea “c” do item 5.1 do relatório preliminar, solicita-se, *permissa venia*, que o prazo proposto seja reconsiderado para 180 (cento e oitenta) dias a fim de que esta Secretaria possa estimar corretamente os impactos nos módulos do sistema e buscar a aprovação orçamentária para a demanda junto à Secretaria gestora do contrato - item 14 desta Nota Técnica;

(iv) no tocante à alínea “d” do item 5.1 do relatório preliminar, acolhe-se prazo estipulado.

5.2. Considerações acerca da proposta constante do item 5.1.a do relatório preliminar

#### I – Teor da proposta

a) recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no inciso VI do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, que expeça orientação às unidades administrativas, esclarecendo sobre o entendimento firmado nos Acórdãos 2.977/2012-TCU-Plenário,

2.695/2013-TCU-Plenário, 343/2014-TCU-Plenário, 4.205/2014-TCU-1ª Câmara, 757/2015-TCU-Plenário, 588/2016-TCU-Plenário, 2.901/2016-TCU-Plenário e 3.081/2016-TCU-Plenário, no sentido de que, no âmbito de licitações realizadas sob a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, somente é admitida a aquisição da totalidade dos itens de grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame, ou de item isolado para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o menor preço válido ofertado para o mesmo item na fase de lances, constituindo, portanto, irregularidade a aquisição (emissão de empenho) subconjunto de itens de grupo adjudicado por preço global para os quais o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o menor lance válido ofertado na disputa relativa ao item;

#### II – Manifestação do gestor (peça 129, p. 7-8)

5.2.1. No que tange à proposta de recomendação acima transcrita, as responsáveis pela CGNOR e pela CGSCG informam, com a anuência do titular do Delog, que, após a avaliação da versão preliminar do relatório de fiscalização, e tendo em conta a Súmula 247 do TCU e os princípios que regem as licitações públicas, decidiram aquelas instâncias, previamente a qualquer providência relacionada às determinações formuladas nas alíneas “b”, “c” e “d” do item 5.1 do referido relatório, expedir aos jurisdicionados ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio de comunicação veiculada no Siafi (Comunica SEI 5251016) e no Portal de Compras Governamentais ([www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/862](http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/862)), a orientação abaixo reproduzida (grifos constantes do original), visando a mitigar a predação da competitividade e o prejuízo ao erário:

A Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MP), em atenção aos Acórdãos 2.977/2012-TCU-Plenário, 2.695/2013-TCU-Plenário, 343/2014-TCU-Plenário, 4.205/2014-TCU-1ª Câmara, 757/2015-TCU-Plenário, 588/2016-TCU-Plenário, 2.901/2016-TCU-Plenário e 3.081/2016-TCU-Plenário **orienta** os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) que:

No âmbito das licitações realizadas sob a modelagem de **aquisição por preço global de grupo de itens, somente será admitida as seguintes hipóteses:**

a) **aquisição da totalidade dos itens de grupo**, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame; **ou**

b) **aquisição de item isolado** para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o **menor preço válido ofertado para o mesmo item na fase de lances**.

Constitui irregularidade a aquisição (emissão de empenho) de subconjunto de itens de grupo adjudicado por preço global para os quais o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote **não for o menor lance válido ofertado na disputa relativa ao item**.

**Os editais de licitações deverão prever cláusulas que impeçam a aquisição diferente desta Orientação.**

Os acórdãos poderão ser acessados na íntegra no portal do órgão do Tribunal de Contas da União.

**Secretaria de Gestão**

#### III – Análise da manifestação do gestor

5.2.2. Como se percebe, reconhecendo a adequação e a pertinência da medida alvitrada pela equipe de fiscalização – ainda preliminar, como ressaltado no Ofício 3.704/2017-TCU/Secex-RJ (peça 123) –, a Secretaria de Gestão do MP optou, *sponte propria*, e antes de qualquer pronunciamento formal do TCU, pela expedição de orientação aos órgãos e entidades submetidos à sua jurisdição (peça 129, p. 79; e peça 130), replicando, *ipsis literis*, os termos da proposta lançada no relatório de fiscalização (peça 120, p. 71).

5.2.3. Não obstante a providência adotada pelo MP, entendemos que a proposta não deve ser suprimida do relatório. Ao contrário, a recomendação deve, a nosso ver, ser mantida no relatório final da fiscalização nos seus exatos termos, a fim de permanença registrada, na jurisprudência do TCU, a iniciativa adotada por esta Corte de Contas visando à solução dos problemas apontados na ação de controle, possibilitando, inclusive, o seu referenciamento em futuras manifestações deste Tribunal.

5.2.4. Adicionalmente, cabe, a nosso juízo, recomendar que, após a apreciação pelo TCU da matéria tratada nestes autos, o MP complemente a orientação divulgada no Portal de Compras Governamentais e no Siafi, acrescentando ao seu texto menção expressa ao acórdão que vier a ser proferido por esta Corte de Contas, permitindo aos interessados que tenham acesso aos antecedentes da novel diretriz e às suas

respectivas motivações.

5.3. Considerações acerca da proposta constante do item 5.1.b do relatório preliminar

#### I – Teor da proposta

b) determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento nos incisos I e IV do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, que, na qualidade de gestor do Siasg, avalie a questão apontada na seção 3.1 do presente relatório e formule, no prazo de 120 dias, plano de ação visando à definição e à implementação, nos módulos relacionados à gestão de atas de registros de preços e à efetivação de empenhos, de solução destinada a impedir a aquisição (emissão de empenho) de subconjunto de itens de grupo adjudicado por preço global para os quais o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o menor lance válido ofertado na disputa relativa ao item;

#### II – Manifestação do gestor (peça 129, p. 8-10)

5.3.1. Quanto à proposta de determinação acima transcrita, as responsáveis pela CGNOR e pela CGSCG esclarecem, com a anuência do titular do Delog, que a “regra atual de empenho no Siasg considera o item de compra” e que “qualquer regra que vise a limitar a emissão de empenho pelos órgãos irá gerar impacto em módulos do Siasg disponíveis em plataforma baixa (*web*)” – tais como SiasgWeb, SiasgNet, RDC, Pregão, Cotação Eletrônica –, bem como “nos módulos do Siasg disponíveis em alta plataforma (*mainframe*)” – tais como Sicon, Sisme, SISPP, SISRP, etc.

5.3.2. Explicam, ademais, que “há necessidade de avaliação dos cenários e implicações envolvidos no controle de empenhos (regras de validação dos limites estabelecidos) relativamente a pagamento de multas, juros, correções monetárias; apostilamentos e aditivos contratuais; atas de registro de preços com mais de um fornecedor vencedor para o mesmo item; contratos com execução por estimativa; contratos sub-rogados ou descentralizados; e contratos com execução continuada.

5.3.3. Ponderam, também, que é preciso “considerar, ainda, os ajustes necessários no novo módulo ‘Gestão de Atas’, que irá promover a gestão do fluxo de adesão (com controle dos limites legais), previsto para entrar em produção em fevereiro deste ano”. Quanto a esse módulo, ressaltam que a demanda foi iniciada em 26/10/2016, visando a “atender ao Acórdão 2.670/2016-TCU-Plenário”, ação essa que “gerou um custo, até o momento, de R\$ 348.804,23, equivalente a 205,93 pontos de função”. Acrescentam, outrossim, que “já há itens de *backlog* (evoluções) mapeados para essa demanda”.

5.3.4. Concluem, portanto, que a mencionada determinação impactaria “no fluxo de adesões (aplicação *web*), como também na geração de empenho (*mainframe*)”.

5.3.5. Nesses termos, defendem que a alteração proposta na determinação “requer uma complexa análise de viabilidade técnico-financeira, no que tange à interoperabilidade das aplicações e à disponibilidade contratual de pontos de função para a execução do projeto”. Quanto a esse aspecto, pontuam que o atual contrato firmado com o Serpro – que ampara a prestação de serviços de tecnologia da informação voltados ao desenvolvimento e à manutenção dos sistemas estruturantes do Governo Federal – terá o seu objeto reduzido em atendimento ao disposto na Portaria MP n. 388/2017 (peça 129, p. 68), que dispõe sobre as regras e os prazos para internalização (ou seja, supressão ou redução) dos serviços contemplados atualmente em contratos administrativos celebrados entre o MP e o Serpro.

5.3.6. Assim, entendem que, em 2018, “há uma grande limitação no serviço de desenvolvimento de sistemas”, no âmbito do contrato celebrado com o Serpro, “de modo que até mesmo as demandas já previstas e planejadas para este exercício podem ficar prejudicadas (reformulação do Sicaf, evoluções do módulo Gestão de Atas e demandas corretivas e evolutivas do Siasg), haja vista a restrição orçamentária”.

5.3.7. Por todas essas razões, o MP assevera que a formulação de um plano de ação, em 120 dias, irá demandar “não só uma avaliação de natureza técnica para a implementação da recomendação proposta, mas, principalmente, a revisão das atuais condições contratuais ou mesmo da celebração de outro instrumento com a devida estimativa e previsão no orçamento destinado ao Ministério”.

5.3.8. Dessa forma, os signatários da nota técnica conjunta solicitam que a medida proposta “tenha caráter de recomendação (não de determinação) e que o prazo seja estendido para 15 (quinze) meses, uma vez que a formulação de um plano de ação, para além de um estudo de viabilidade, depende de previsão e disponibilidade orçamentária para ser executado”.

### III – Análise da manifestação do gestor

5.3.9. De início, cabe registrar que as ponderações lançadas pelo MP revelam elevada pertinência. De fato, é notória a restrição orçamentária e financeira por que passa atualmente a Administração Federal. Também vale reconhecer a dificuldade apontada pelo órgão no que se refere às alterações do contrato celebrado com o Serpro que poderão advir da citada Portaria MP n. 388/2017.

5.3.10. Contudo, não obstante os motivos apresentadas pelo MP, entendemos não ser adequada a pleiteada conversão da proposta de determinação em recomendação por duas razões. A primeira relaciona-se ao fundamento para a proposição de uma e de outra medida. Consoante dispõe o inciso II do art. 250 do Regimento Interno do TCU, a determinação aplica-se a situações em que se verificam falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de sanção nem configurem indícios de débito. Já a recomendação, nos termos do inciso III do mesmo dispositivo, tem lugar quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho. Como se vê, portanto, a fragilidade constatada no sistema de compras – que permite aquisições em desacordo com o entendimento do TCU – aproxima-se mais da categoria “falha”, ensejando, a nosso juízo, um comando da espécie determinação.

5.3.11. Além desse argumento, pode-se, ainda, acrescentar que, considerando o resultado positivo esperado com a medida corretiva sugerida – *vide* montantes apontados no item 3.1.5 deste relatório –, a recomendação poderia não surtir o efeito pretendido, uma vez que, diferentemente da determinação, aquele comando não possui caráter vinculativo ou cogente (v. Acórdãos 3.130/2013-TCU-Plenário e 2.721/2011-TCU-1ª Câmara), pelo que a implementação da providência passaria a depender exclusivamente da avaliação do jurisdicionado quanto à sua conveniência e oportunidade.

5.3.12. Ademais, vale ressaltar que a determinação para elaboração de plano de ação consiste não na imposição da efetivação das correções dos sistemas de compras do governo alvitadas no relatório de fiscalização, mas em uma prazo para construção, em conjunto, de um compromisso a ser estabelecido entre os gestores responsáveis pelos referidos sistemas e o TCU, envolvendo, basicamente, um cronograma em que são definidos responsáveis, atividades e prazos para a implementação das medidas, indicadores e metas. Assim, esse instrumento mostra-se flexível, observadas as possibilidades e a razoabilidade, permitindo que os gestores, no curso da definição do plano de ação, dialoguem com esta Corte de Contas, a fim de que se alcance um projeto factível visando à solução dos problemas apontados pelo TCU.

5.3.13. Quanto à dilação do prazo para elaboração do plano de ação para 15 meses, considerando as justificativas apresentadas e as dificuldades relatadas, entendemos que o pleito se mostra razoável.

5.4. Considerações acerca da proposta constante do item 5.1.c do relatório preliminar

#### I – Teor da proposta

c) determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento nos incisos I e IV do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, que, na qualidade de gestor do Comprasnet, avalie a questão apontada na seção 3.3 do presente relatório e formule, no prazo de 120 dias, plano de ação visando à definição e à implementação, naquele sistema, de solução destinada a impedir 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;

#### II – Manifestação do gestor (peça 129, p. 10-11)

5.4.1. Com relação à proposta de determinação acima transcrita, as responsáveis pela CGNOR e pela CGSCG esclarecem, com a anuência do titular do Delog, que, embora a providência aparentemente não se caracterize “como complexa ou de difícil implementação”, a formulação de um plano de ação viável requereria a avaliação de disponibilidade orçamentária no contrato celebrado entre o MP e o Serpro para a implementação da demanda, bem como “a ampliação ou realocação da atual equipe de desenvolvimento do Serpro que atende o Siasg”. Quanto à referida equipe, informam que, atualmente, esse grupo já está comprometido, em função das demandas de rotina (solicitações de correções, apurações especiais e evoluções legais no sistema) e das demandas planejadas para este exercício.

5.4.2. Assim, solicitam que o prazo proposto seja ampliado para 180 dias, a fim de que a Seges/MP possa

estimar corretamente os impactos nos módulos do sistema e buscar a aprovação orçamentária para a demanda junto à Secretaria gestora do contrato.

### III – Análise da manifestação do gestor

5.4.3. Tendo em vista os argumentos apresentados, entendemos razoável a fixação do prazo de 180 dias para a elaboração do plano de ação sugerido no item 5.1.c do relatório preliminar.

5.4.4. De modo complementar, considerando a receptividade do MP à proposta formulada, e visando a ampliar a publicidade da medida, cabe acrescentar ao rol das propostas já discriminadas no relatório preliminar recomendação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no inciso VI do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, no sentido de que expeça orientação às unidades administrativas, esclarecendo que, ante o disposto no inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002, constitui irregularidade a aceitação pelo pregoeiro, na fase de negociação posterior à disputa de lances, de item por preço unitário superior àquele definido na etapa de lances, quer para os itens adjudicados individualmente, quer para os adjudicados em grupos.

5.5. Considerações acerca da proposta constante do item 5.1.d do relatório preliminar

#### I – Teor da proposta

d) determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento nos incisos I e IV do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, que, na qualidade de gestor do Siasg e do Siasgnet, avalie a questão apontada na seção 3.4 do presente relatório e formule, no prazo de 120 dias, plano de ação visando à definição e à implementação de solução destinada a impedir que atas inseridas no Siasgnet apresentem, por qualquer lapso temporal, os campos de datas de assinatura e vigência com valores nulos;

#### II – Manifestação do gestor (peça 129, p. 11-12)

5.5.1. No que se refere à proposta de determinação acima transcrita, as responsáveis pela CGNOR e pela CGSCG manifestaram, com a anuência do titular do Delog, concordância com a medida sugerida, assentindo, inclusive, no prazo estipulado.

#### III – Análise da manifestação do gestor

5.5.2. Ante a concordância, cabe manter a determinação sugerida.

5.6. Conclusão quanto à análise dos comentários do gestor

5.6.1. Em face do que restou consignado no exame acima, opinamos pela manutenção das medidas propostas no relatório de fiscalização, ampliando-se os prazos fixados nos itens 5.1.b e 5.1.c para, respectivamente, 15 meses e 180 dias, conforme requerido pelo gestor.

5.6.2. Adicionalmente, entendemos adequado formular dois acréscimos às propostas de encaminhamento lançadas no relatório de fiscalização.

5.6.3. O primeiro é a recomendação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no inciso VI do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, para que, na divulgação da orientação mencionada no item 5.1.a acima, seja explicitado o acórdão que vier a ser proferido por esta Corte de Contas, a fim de facilitar aos interessados a consulta aos antecedentes da diretriz e às respectivas motivações.

5.6.4. O segundo é a recomendação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no inciso VI do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, que expeça orientação às unidades administrativas, esclarecendo que, ante o disposto no inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002, constitui irregularidade a aceitação pelo pregoeiro, na fase de negociação posterior à disputa de lances, de item por preço unitário superior àquele definido na etapa de lances, quer para os itens adjudicados individualmente, quer para os adjudicados em grupos.

## 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6.1. Em face de todo o exposto, e ante o que dispõe o *caput* do art. 5º da Portaria-Gegecex n. 13/2011, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

- a) recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no inciso VI do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, que expeça orientação às unidades administrativas, esclarecendo sobre o entendimento firmado nos Acórdãos 2.977/2012-TCU-Plenário, 2.695/2013-TCU-Plenário, 343/2014-TCU-Plenário, 4.205/2014-TCU-1ª Câmara, 757/2015-TCU-Plenário, 588/2016-TCU-Plenário, 2.901/2016-TCU-Plenário e 3.081/2016-TCU-Plenário, no sentido de que, no âmbito de licitações realizadas sob a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, somente é admitida a aquisição da totalidade dos itens de grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame, ou de item isolado para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o menor preço válido ofertado para o mesmo item na fase de lances, constituindo, portanto, irregularidade a aquisição (emissão de empenho) subconjunto de itens de grupo adjudicado por preço global para os quais o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o menor lance válido ofertado na disputa relativa ao item;
- b) recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no inciso VI do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, que, na divulgação da orientação mencionada no item anterior, seja explicitado o acórdão que vier a ser proferido por esta Corte de Contas, a fim de facilitar aos interessados a consulta aos antecedentes da diretriz e às respectivas motivações;
- c) determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento nos incisos I e IV do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, que, na qualidade de gestor do Siasg, avalie a questão apontada na seção 3.1 do presente relatório e formule, no prazo de 15 meses, plano de ação visando à definição e à implementação, nos módulos relacionados à gestão de atas de registros de preços e à efetivação de empenhos, de solução destinada a impedir a aquisição (emissão de empenho) de subconjunto de itens de grupo adjudicado por preço global para os quais o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o menor lance válido ofertado na disputa relativa ao item;
- d) determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento nos incisos I e IV do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, que, na qualidade de gestor do Comprasnet, avalie a questão apontada na seção 3.3 do presente relatório 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 10.520/2002, 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;
- e) recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no inciso VI do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, que expeça orientação às unidades administrativas, esclarecendo que, ante o disposto no inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002, constitui irregularidade a aceitação pelo pregoeiro, na fase de negociação posterior à disputa de lances, de item por preço unitário superior àquele definido na etapa de lances, quer para os itens adjudicados individualmente, quer para os adjudicados em grupos;
- f) determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento nos incisos I e IV do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, que, na qualidade de gestor do Siasg e do Siasgnet, avalie a questão apontada na seção 3.4 do presente relatório e formule, no prazo de 120 dias, plano de ação visando à definição e à implementação de solução destinada a impedir que atas inseridas no Siasgnet apresentem, por qualquer lapso temporal, os campos de datas de assinatura e vigência com valores nulos;
- g) autorizar a constituição de processo apartado, com fundamento nos arts. 2º, inciso XVII, e 43, ambos da Resolução TCU 259/2014, visando à realização das necessárias medidas saneadoras a fim de apurar a responsabilidade pelo descumprimento da determinação constante do item 9.3 do Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário;
- h) enviar à Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão cópia da deliberação que vier a ser proferida;

- i) enviar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU – Sefti cópia da deliberação que vier a ser proferida;
- j) enviar à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas do TCU – Selog cópia da deliberação que vier a ser proferida; e
- k) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

É o relatório.

## VOTO

Em pauta, acompanhamento que tem o objetivo de avaliar a aderência de diversas unidades jurisdicionadas às normas e à jurisprudência do TCU em vigor no que se refere à aquisição de itens isolados que, originariamente, foram licitados e adjudicados não de maneira individualizada, mas em conjunto, na forma de lotes, com eventual ocorrência de burla à competitividade e de potencial prejuízo ao erário.

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, 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.

5. Em adição aos diversos precedentes que apontam para tal posicionamento mencionados pela unidade técnica (Acórdãos 2.977/2012, 2.695/2013, 343/2014, 757/2015, 588/2016, 2.901/2016 e 3.081/2016, todos do Plenário, e 4.205/2014-1ª Câmara), observo que, mais recentemente, foi prolatado o Acórdão 1.347/2018-TCU-Plenário (Rel. **Min. Bruno Dantas**), do qual se extrai o seguinte enunciado de jurisprudência:

Nas licitações para registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, a ser utilizada apenas nos casos em que a Administração pretende contratar a totalidade dos itens do grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame. Apesar de essa modelagem ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente, admite-se tal hipótese quando o preço unitário ofertado pelo vencedor do grupo for o menor lance válido na disputa relativa ao item.

6. Em suma, firmou-se o entendimento nesta Corte segundo o qual, como regra geral, é obrigatória a adjudicação por item em licitações com vistas ao registro de preços, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, de sorte que a adjudicação por preço global consubstancia-se em medida excepcional, que precisa ser devidamente justificada.

7. Diante de tal panorama, a Secex-RJ definiu procedimentos para verificar, a partir de dados constantes de sistemas informatizados, em que medida ocorre descumprimento da jurisprudência do TCU relativa a aquisições de itens isolados que integram grupo adjudicado por preço global do lote, nas quais houve ofertas mais vantajosas de outros licitantes.

8. O conjunto de dados analisados alcançou 4.709 pregões eletrônicos distintos e destinados a registro de preços, realizados por 444 órgãos e entidades federais situadas nos quatro estados que compõem a Região Sudeste (unidades federativas pelas quais a Secex-RJ é a responsável no que toca o

tema tratado nos autos), no período de 1/1/2014 a 31/7/2017. O volume de recursos fiscalizados é de R\$ 11,35 bilhões (somatório dos produtos do valor unitário de adjudicação de cada item pela respectiva quantidade ofertada pelo vencedor do grupo). Frise-se que esses valores adjudicados podem atingir cifras consideravelmente maiores, tendo em vista a possibilidade de adesões às respectivas atas de registro de preços que compuseram o universo de dados estudado.

9. A seguir, passo a comentar os principais apontamentos relatados na fiscalização. Antecipo, desde já, que acompanho as análises e conclusões levadas a efeito pela unidade técnica, incorporando-as às minhas razões de decidir, com exceção de pequenas ressalvas conceituais que exporei neste voto, as quais, contudo, não têm o propósito de alterar o mérito da matéria discutida nos autos ou mesmo a proposta de encaminhamento oferecida pela unidade instrutiva.

## II

10. Após proceder a diversas etapas com vistas à normalização e ao refinamento dos dados obtidos nos sistemas informatizados consultados (Siasg, Comprasnet e Siafi), descritas nos itens 3.1.1 a 3.1.3 do relatório precedente, a equipe de auditoria registra uma importante ressalva intrínseca à modalidade pregão que afeta diretamente o presente trabalho: diferentemente do que ocorre nas demais modalidades licitatórias, no pregão, uma vez encerrada a disputa de lances, a verificação de regularidade da proposta e das condições de habilitação se dá tão somente para a licitante vencedora. Portanto, os demais lances dos proponentes não são avaliados, salvo se a melhor oferta vier a ser descartada.

11. Desse modo, impõe-se uma óbvia dificuldade para a fiscalização ora tratada, que é a impossibilidade de se precisar um dano real, uma vez que não há como se assegurar que os lances feitos pelas demais concorrentes correspondam necessariamente a uma proposta válida e passível de servir como parâmetro de comparação, em termos de preço, com a proposta mais bem classificada.

12. Assim, se, por um lado, é certo que a prática condenada pela jurisprudência do TCU tenha o potencial de ocasionar prejuízos ao erário, por outro, não é possível quantificá-los com absoluta precisão. Trata-se, portanto, de uma estimativa de “dano potencial”, cuja fidedignidade será maior ou menor a depender da quantidade de propostas com preços menores para determinado item isolado dentro de um lote que se mostrassem viáveis e exequíveis no certame.

13. Em adição a essa ressalva destacada pela unidade técnica, considero necessário tecer breves considerações sobre a utilização da expressão “dano ao erário” no caso em estudo. Não tenho dúvidas de que a situação descrita nos autos é uma verdadeira deturpação do modelo registro de preços, contudo, considero que seria mais fidedigno falar-se, no máximo, em ato de gestão antieconômico, mas não necessariamente em dano aos cofres públicos. Explica-se.

14. Partindo-se do princípio de que na licitação fora fixado critério de aceitabilidade de preço global e de preços unitários (situação mais usual), se fosse identificado sobrepreço em algum valor unitário ofertado pelo vencedor da licitação, sua proposta deveria ser desclassificada do certame. Portanto, ainda que o preço unitário ofertado pelo licitante vencedor para determinado item tenha sido superior ao do segundo colocado, por exemplo, isso não significa que o seu preço estava eivado de vício a compor um sobrepreço. Ele era sim superior ao de outro licitante, mas nem por isso deixou de estar em perfeita conformidade com os valores praticados no mercado. Isso afóra a já mencionada ausência de certeza de que o preço unitário desse segundo colocado seria considerado exequível, caso sua proposta viesse a ser analisada em função de uma eventual desclassificação do primeiro colocado no certame.

15. A despeito de tais observações, julgo não haver quaisquer óbices que invalidem o exercício intelectual da presente fiscalização como tentativa de dimensionar numericamente o problema descrito (aqui denominado pela unidade técnica de “dano potencial”).

16. Nesse sentido, foram feitas diversas estimativas, por meio de sucessivos refinamentos, com base nos montantes adjudicados, empenhados ou pagos, comparando-se os preços das propostas vencedoras dos itens com aqueles em que houve uma proposta de menor valor ofertada na disputa de lances em um mesmo lote.

17. Pelo parâmetro do preço adjudicado, o montante do gasto potencial relativo aos itens que compõem o universo pesquisado seria de cerca de R\$ 11,357 bilhões. Em contraposição, se fossem adotados os valores unitários correspondentes ao lance mínimo de cada item, o gasto potencial para o mesmo universo de itens alcançaria cerca de R\$ 9,684 bilhões. Dessa forma, apenas para esse conjunto de licitações, a estratégia de adjudicação por grupos de itens acarretaria, considerando a hipótese de execução total dos itens adjudicados, uma diferença potencial da ordem de R\$ 1,6 bilhão, ou seja, aproximadamente 17,2% acima do que seria despendido se fossem praticados os valores mínimos ofertados.

18. De se destacar, novamente, que a mencionada diferença pode vir a ser mais ampla, já que, conforme preceituam os §§ 3º e 4º do art. 22 do Decreto 7.892/2013, nos certames em que é admitido o uso da ata de registro de preços por entidade não participantes, essas podem adquirir, adicionalmente e de forma individual, até cem por cento dos quantitativos dos itens estabelecidos no edital do pregão e registrados na ata de registro de preços, limitado ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

19. A segunda massa de dados relatada pela unidade técnica contempla, do universo descrito anteriormente (valores adjudicados), os itens para os quais havia notas de empenho associadas. Nesse subconjunto, o total empenhado, ou seja, a soma real do valor de cada empenho emitido para os referidos itens é de cerca de R\$ 2,126 bilhões; já a mesma soma levando-se em conta o empenho pelo critério do lance mínimo ofertado para cada item por ocasião do pregão é de cerca de R\$ 1,584 bilhão, ou seja, 25,5% a menos do montante efetivamente empenhado (já equacionados eventuais ajustes decorrentes de reforços, estornos e anulações de empenho). Assim, para a unidade técnica, “a opção pela adjudicação por grupos, mais uma vez, revela uma despesa potencial consideravelmente mais onerosa do que a que poderia ser realizada mediante a utilização do menor preço unitário proposto para cada item na disputa de lances”.

20. Abro um breve parêntese para registrar ponderações acerca de eventuais conclusões no sentido de que a adjudicação por grupo ou lote deve, como regra, ser preterida em detrimento da adjudicação por item, uma vez que não se pode chegar a essa simples conclusão a partir da leitura de um modelo absolutamente deturpado como o que ora se aprecia, no qual a disputa acontece item a item e, no final, adjudica-se pelo menor valor do grupo ou lote.

21. Isso porque não há como garantir que, se houvesse a adjudicação por item (disputa de lances e contratação com o vencedor de cada item), o preço obtido pela Administração seria exatamente o mesmo obtido numa licitação em que se adjudica pelo preço global do lote ou grupo. Apenas para exemplificar esta assertiva, o licitante pode ofertar preço muito mais vantajoso para um determinado item porque ele, de antemão, sabe que irá fornecer não somente este item à Administração, mas também outros itens associados no caso de adjudicação por grupo ou lote.

22. No entanto, se o licitante fosse contratar somente o fornecimento de um único tipo de bem ou insumo com o Poder Público (adjudicação por item), muito provavelmente o preço desse bem ou insumo seria superior ao que ele ofertou no modelo de adjudicação por grupo ou lote, cenário em que certamente haveria para a Administração perda da economia de escala. Dessa forma, considero que comparações de preços a partir de modelos absolutamente distintos têm de ser feitas com bastante cuidado.

23. Partindo para a terceira massa de dados relatada pela unidade técnica, que agrega as situações que contrariam a jurisprudência do TCU relativamente à aquisição isolada de itens adjudicados em grupos em pregões de registro de preços, o total efetivamente empenhado para esses casos resultou em R\$ 123,6 milhões; já se fossem utilizados os valores dos preços mínimos ofertados para os mesmos itens, a soma seria de R\$ 99,5 milhões, o que representa, portanto, uma diferença de 19,5%. Chega-se então à conclusão que a diferença entre esses valores – cerca de R\$ 24,1 milhões – representa o “dano potencial” da despesa já empenhada, no universo examinado, em desconformidade com o entendimento preconizado por esta Corte de Contas.

24. A quarta e última massa de dados congrega os itens descritos no parágrafo anterior que constam como efetivamente pagos, cuja soma resulta em R\$ 106,3 milhões, valor esse que seria de R\$ 86,7 milhões caso o preço considerado dos itens individualmente adquiridos fosse o menor ofertado na fase de lances – o “dano potencial” da despesa já paga, portanto, é de cerca de R\$ 19,6 milhões, uma diferença de 18,4%.

25. Reproduzo, para melhor ilustrar a situação encontrada, a tabela elaborada pela unidade técnica que resume os apontamentos descritos (peça 132, p. 22):

Cenário	Pelo preço unitário adjudicado (R\$)	Pelo lance mínimo válido (R\$)	Diferença (R\$)
Total do gasto potencial (geral) <sup>(1)</sup>	11,35 bilhões	9,68 bilhões	1,67 bilhão
Total efetivamente empenhado (geral) <sup>(2)</sup>	2,12 bilhões	1,58 bilhões	0,54 bilhão
Total efetivamente empenhado (em desacordo com a jurisprudência do TCU)	123,66 milhões	99,51 milhões	24,15 milhões
Total efetivamente pago (em desacordo com a jurisprudência do TCU)	106,37 milhões	86,70 milhões	19,66 milhões

(1) Caso todos os itens do universo original venham a ser empenhados nas quantidades definidas no pregão

(2) Montante já empenhado considerando os itens de pregões SRP pertencentes ao universo definido para este trabalho

26. Como forma de corroborar a ocorrência de descumprimento da jurisprudência do TCU, a unidade técnica se debruçou sobre dez casos concretos extraídos do último cenário descrito acima, que chamaram a atenção pelo valor envolvido ou pelo montante do “dano potencial” calculado (itens 3.1.10 a 3.1.19 do relatório precedente).

27. Cito neste voto, apenas à guisa de exemplo, um dos casos emblemáticos descritos pela unidade como forma de robustecer as conclusões colacionadas na presente fiscalização. Trata-se da situação concreta em que foi encontrada a maior diferença entre o valor efetivamente pago e aquele que seria desembolsado se a aquisição de itens isolados ocorresse sob o menor dos respectivos preços ofertados na fase de lances.

28. A Uasg 170100, no âmbito do Pregão SRP 12/2014 e na condição de não participante do certame original (“carona”), empenhou despesa visando à aquisição de oito itens constantes do Grupo 1 do referido pregão, formado por 35 itens que compunham um grupo único – satisfazendo, assim, a primeira das condições que podem resultar no descumprimento da jurisprudência do TCU, qual seja, a aquisição de itens isolados em licitação na qual a adjudicação se deu por lotes de itens (menor preço global).

29. Para dois dos oito itens isolados adquiridos pela Uasg 170100, identificaram-se propostas de menor valor ofertados na fase de lances da licitação – segunda das duas condições em que se configura a situação desconforme de que trata os autos. Os valores constantes da tabela abaixo representam o “dano potencial” calculado (peça 132, p. 28 – com adaptações):

Item do pregão	Valor unitário adjudicado (R\$)	Valor do menor lance (R\$)	Quantidade empenhada para o item	Valor total empenhado para o item (R\$)	Valor total pelo lance mínimo (R\$)
3	4.191,00	1.000,00	9	37.719,00	9.000,00
4	5.640,00	1.000,00	261	1.472.040,00	261.000,00
TOTAL				<b>1.509.759,00</b>	<b>270.000,00</b>

30. Analisados os valores unitários adjudicados para os itens 3 e 4 (R\$ 4.191,00 e R\$ 5.640,00, respectivamente), em comparação com o valor unitário do lance mínimo ocorrido na fase de lances (R\$ 1.000,00 para cada um dos itens), observa-se que o “dano potencial”, consideradas as quantidades empenhadas e pagas, perfaz o montante de R\$ 1.239.759,00 (R\$ 1.509.759,00 – R\$ 270.000,00). Em outras palavras, em apenas um dos casos analisados, a diferença constatada foi de mais de 400%.

31. Diante de todo o exposto pela minudente análise levada a termo pela unidade técnica, é possível chegar à conclusão de que há um descumprimento reiterado do entendimento firmado pela jurisprudência do TCU que veda aquisições isoladas de itens de grupo quando o valor unitário adjudicado à vencedora do lote for superior ao menor lance válido ofertado para os mesmos itens.

32. Não obstante a impossibilidade de se calcular com total precisão o dano causado decorrente dessas aquisições, em razão das já mencionadas características intrínsecas da modalidade pregão, é seguro assumir que os números revelados pela fiscalização são uma razoável estimativa da dimensão do problema.

33. Nesse sentido, não vislumbro razões pelas quais as análises descritas nos autos, centradas nos estados que compõem a Região Sudeste, possam ser relevantemente dissonantes dos demais estados da Federação, de tal modo que é possível extrapolar para o âmbito nacional, ao menos de forma qualitativa, as conclusões aqui presentes.

34. Dessa forma, considero adequadas, com a ressalva de pequenos ajustes, as propostas de encaminhamento oferecidas pela unidade técnica, consubstanciadas em duas dimensões: (i) recomendação ao Ministério do Planejamento para que sejam expedidas orientação às unidades administrativas acerca da jurisprudência do TCU sobre a matéria – proposta que, na visão deste relator, deve ser efetivada na forma de determinação; e (ii) determinação ao Ministério do Planejamento para que, na qualidade de gestor do Siasg, apresente plano de ação visando à implementação de solução que impeça a emissão de empenho de subconjunto de itens de grupo cuja adjudicação se deu por preço global para os quais o preço unitário adjudicado do vencedor do lote não for o menor lance válido ofertado na fase de lances.

### III

35. A Secex-RJ apontou como segundo achado na presente fiscalização o descumprimento, por parte da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, do Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário (Rel. **Min. Bruno Dantas**), que continha, entre outros, a seguinte determinação:

9.3. determinar à Fiocruz que se abstenha de autorizar a adesão à ata de registro de preços para **aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global para os quais a licitante vencedora não tenha apresentado o menor preço**, assim como a autorização de caronas a órgãos não participantes, sem que estes obedeçam aos critérios estabelecidos;

36. A despeito de tal decisão, constataram-se três adesões à ata de registro de preços formada com base no Pregão Eletrônico 22/2016 da Fiocruz, nas quais houve aquisição isolada de itens de

grupos cuja adjudicação se deu de forma global, e para os quais havia propostas de preços de menor valor na fase de lances.

37. Ao diligenciar à Fiocruz, a entidade encaminhou documentos nos quais foram verificadas dezesseis solicitações e respectivas autorizações para adesão à ARP decorrente do Pregão Eletrônico 22/2016, das quais nenhuma delas contemplou a aquisição de todos os itens do grupo. Assim, tem-se, a princípio, que a Fiocruz permitiu a aquisição isolada de itens da ARP do Pregão Eletrônico 22/2016 para os quais a empresa vencedora não havia apresentado o menor preço, contrariando, portanto, a determinação constante do item 9.3 do Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário.

38. Considerando que a apuração da situação descrita refoge ao escopo deste processo, aquiesço à proposta alvitada pela unidade técnica de constituir apartado com o intuito de averiguar eventuais responsabilizações em razão do aparente descumprimento de decisão prolatada por esta Corte de Contas.

#### IV

39. O terceiro achado detalhado pela unidade técnica diz respeito ao descumprimento do inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002, que prevê a possibilidade de o pregoeiro negociar com o licitante melhor preço do que aquele oferecido na fase de lances. *In verbis*:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

(...)

XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;

XVII - nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor; (sublinho acrescido).

40. A situação revelada pelo presente acompanhamento diz respeito aos casos detectados nos quais a negociação realizada pelo pregoeiro após a disputa de lances resultou em majoração de preços unitários de determinados itens, ainda que o preço do grupo respectivo tenha sido menor.

41. Quando se trata de certames modelados sob a forma de adjudicação por grupos de itens, 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.

42. Contudo, no que tange à redução do valor total de grupo, podem ocorrer, na fase de negociação, duas situações: uma proposta de redução linear do preço de todos os itens do grupo, mediante a aplicação de um fator ou percentual geral; ou a alteração individualizada dos preços ofertados para os itens do grupo na etapa de lances.

43. Com relação a essa última hipótese – modificação diferenciada dos valores unitários propostos na disputa de lances –, a ressalva que se faz é que, muito embora 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.

44. Dito de outro modo, 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.

45. 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.

46. Em face desse problema identificado, consinto à proposta da unidade no sentido de se determinar ao Ministério do Planejamento que, na qualidade de gestor do Comprasnet, avalie a questão apontada e formule plano de ação visando à definição e à implementação, naquele sistema, de solução destinada a impedir a aceitação, na fase de negociação pós-lances, de majoração do preço unitário dos itens, quer aqueles adjudicados individualmente, quer os adjudicados em grupos.

## V

47. Trato, por fim, do quarto e último achado, que diz respeito à ausência de datas de assinatura, início e fim de vigência de atas de registro de preço, o que contraria o disposto na Lei 8.666/1993 (art. 15, §3º, inciso III) e o Decreto 7.892/2013 (art. 9º, inciso VI).

48. Depreende-se dos normativos mencionados que a vigência do registro de preços deve constar expressamente da ata formalizada, parâmetro sem o qual diversas irregularidades podem se suceder, incluindo aquisições extemporâneas, ou seja, com base em atas não mais válidas.

49. Conforme expõe a unidade técnica, do universo de licitações que compôs o presente acompanhamento, foram identificados, num conjunto de 13 pregões, um total de 297 registro de itens de ARPs para os quais não constavam datas de assinatura da ata, tampouco as de início e fim de vigência, embora houvesse notas de empenho a eles associadas.

50. Questionado, o Ministério do Planejamento se manifestou acerca das situações apontadas, esclarecendo que as datas foram excluídas do sistema por usuários da Uasg responsável pelas respectivas ARPs, e que os empenhos mencionados nos exemplos encaminhados pela unidade técnica haviam sido realizados em datas anteriores às tais exclusões/alterações. Ainda, consignou o ministério que as exclusões, realizadas mediante o uso da transação “EXCDATAS > EXCLUI DATAS ASSINATURA/VIGENCIA”, disponível no Siasg, “tem como intuito permitir que o usuário realize alguma correção na data de vigência dos itens da ata, caso necessário”.

51. Não obstante a razoabilidade de se disporem aos usuários do Siasg mecanismos destinados à correção de equívocos nas atas, restou demonstrada a ocorrência de inconsistências ou fragilidades de informações essenciais às atas. A omissão desses dados, além de caracterizar descumprimento dos normativos já mencionados, traz prejuízos ao princípio da publicidade e às ações de fiscalização dos órgãos de controle e da sociedade civil.

52. Nesse sentido, acolho a proposta formulada de determinação ao Ministério do Planejamento para que, após avaliar a questão, apresente plano de ação com vistas à implementação de solução destinada a impedir que o Siasgnet omita as informações essenciais de datas de assinatura, início e fim de vigência das atas de registro de preços inseridas no sistema.

53. Finalmente, conquanto concorde com os argumentos que ensejaram, na fase de comentários do gestor, a solicitação do MP para estender para 15 meses o prazo para apresentação de plano de ação mencionado pela unidade técnica, considero pertinente manter a proposta inicial da Secex-RJ, de 120 dias. Isso porque, ressalto, trata-se de determinação para que seja apresentado plano de ação com vistas ao apontamento de soluções a serem implementadas no Siasg, no que se refere às aquisições de itens isolados em desacordo com a jurisprudência do TCU, ou seja, não se está a exigir



da pasta ministerial a solução do problema no prazo indicado, mas sim um planejamento que contenha as ações, prazos e respectivos responsáveis.

Com essas considerações, exalto a robustez e a profundidade do trabalho de acompanhamento realizado, e VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à avaliação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de agosto de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1872/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.302/2017-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditorias e inspeções.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento que teve por objetivo avaliar a aderência de diversas unidades jurisdicionadas às normas e à jurisprudência do TCU em vigor no que se refere à aquisição de itens isolados que, originariamente, foram licitados e adjudicados não de maneira individualizada, mas em conjunto, na forma de lotes, com eventual ocorrência de burla à competitividade e de prejuízo ao erário;

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

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:

9.1.1. expeça orientação às unidades administrativas sob sua jurisdição, sem prejuízo da adoção de outras ações que considerar necessárias, esclarecendo sobre o entendimento firmado nos Acórdãos 2.977/2012-TCU-Plenário, 2.695/2013-TCU-Plenário, 343/2014-TCU-Plenário, 4.205/2014-TCU-1ª Câmara, 757/2015-TCU-Plenário, 588/2016-TCU-Plenário, 2.901/2016-TCU-Plenário, 3.081/2016-TCU-Plenário e 1.347/2018-TCU-Plenário, bem como na presente decisão, no sentido de que, no âmbito de licitações realizadas sob a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, somente é admitida a aquisição da totalidade dos itens de grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame, ou de item isolado para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o menor preço válido ofertado para o mesmo item na fase de lances, constituindo, portanto, irregularidade a aquisição (emissão de empenho) de subconjunto de itens de grupo adjudicado por preço global para os quais o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o menor lance válido ofertado na disputa relativa ao item;

9.1.2. na qualidade de gestor do Siasg, avalie os apontamentos relacionados à aquisição isolada de itens em desacordo com a jurisprudência do TCU e formule, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, plano de ação visando à definição e à implementação, nos módulos relacionados à gestão de atas de registros de preços e à efetivação de empenhos, de solução destinada a impedir a aquisição (emissão de empenho) de subconjunto de itens de grupo adjudicado por preço global para os quais o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o menor lance válido ofertado na disputa relativa ao item;

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 10.520/2002, 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;

9.1.4. avalie a necessidade de expedição de orientação às unidades administrativas sob sua jurisdição, sem prejuízo da adoção de outras ações que considerar necessárias, esclarecendo que, ante o disposto no inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002, constitui irregularidade a aceitação pelo

pregoeiro, na fase de negociação posterior à disputa de lances, de item por preço unitário superior àquele definido na etapa de lances, quer para os itens adjudicados individualmente, quer para os adjudicados em grupos;

9.1.5. na qualidade de gestor do Siasg e do Siasgnet, avalie os apontamentos relativos às atas de registro de preços nas quais não constaram as datas de assinatura, de início e fim de vigência, e formule, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, plano de ação visando à definição e à implementação de solução destinada a impedir que atas inseridas no Siasgnet apresentem, por qualquer lapso temporal, os campos de datas de assinatura e vigência com valores nulos;

9.2. determinar à Secex-RJ que constitua de processo apartado, com fundamento nos arts. 2º, inciso XVII, e 43, ambos da Resolução TCU 259/2014, visando à realização das necessárias medidas saneadoras a fim de apurar a responsabilidade pelo descumprimento da determinação constante do item 9.3 do Acórdão 3.081/2016-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência da presente deliberação à Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU – Sefti; à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas do TCU – Selog; e

9.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 31/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/8/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1872-31/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

Fui presente:

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