

Decisão de Pregoeiro nº 005/2021-SLC/ANEEL

Em 19 de abril de 2021.

Processo: 48500.001272/2020-74  
Licitação: Pregão Eletrônico nº 028/2020  
Assunto: Análise da IMPUGNAÇÃO AO EDITAL  
apresentada pela REZENDE TECNOLOGIA DA  
INFORMAÇÃO LTDA.

## **I – DOS FATOS**

1. A empresa REZENDE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA (CNPJ: 24.594.816/0001-59) enviou, por e-mail, sua impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 028/2020 no dia 04 de fevereiro de 2021, às 16h50.
2. A peça impugnatória trata basicamente da alegação de que há necessidade de divisão por lotes, e a formatação do contrato num único item ofende ao princípio da competitividade, como também ao ordenamento jurídico como um todo.
3. O pedido de impugnação é temporâneo, e cumpre os requisitos trazidos no Decreto Nº 10.024/2019.

## **II – DA ANÁLISE**

4. Trata-se o Pregão Eletrônico nº 28/2020 - SLC/ANEEL de certame cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados em estruturação de dados, arquitetura, desenvolvimento e sustentação de soluções de Tecnologia da Informação (TI).
5. A impugnação versa sobre o fato de trata-se de uma contratação única, para serviços que, segundo o impugnante não são compatíveis entre si, conforme transcrição dos principais trechos:

Constata-se de forma clara e inequívoca que os perfis solicitados são bem diferenciados, compreendendo um conjunto de perfis profissionais de TI que não devem ser limitados à apenas um lote.

...

Para melhores esclarecimentos, diferenciamos as modalidades de serviços, de forma que fique clara a distinção entre elas:

- Serviços de Dados e BI
- Serviços de Desenvolvimento
- Serviços de Infraestrutura

Fl. 2 da Decisão de Pregoeiro nº 005/2021-SLC/ANEEL, de 19/04/2021.

Afinal, **aglutinar uma multiplicidade de serviços especializados e alguns incompatíveis entre si, em uma única licitação, sem separar os referidos serviços em lotes distintos**, é o mesmo que exigir que os participantes da licitação tenham em seus quadros todos os tipos de profissionais exigidos e com todas as certificações específicas para determinados serviços, **desconsiderando as empresas que possuem as certidões necessárias para um objeto específico, contudo, não possuem compatibilidade alguma com os demais serviços que se busca contratar nessa licitação**. Ainda, este ato, descarta que empresas especializadas em determinados serviços tenham a oportunidade de operar em seu know-how, prejudicando os serviços a serem executados no contrato, que, possivelmente, serão direcionados para uma empresa generalista e não especialista.

Resta afirmar que, a qualidade dos serviços é prejudicada quando empresas que não detêm a especialidade em determinado serviço se aventura em operar um contrato deste porte.

Destarte, tal exigência de que uma única empresa adjudique de todos os serviços que poderiam e deveriam ser divididos em lotes é de tamanha arbitrariedade que o TCU já consolidou seu entendimento na Súmula 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

...

Tanto é que, no Informativo sobre Licitações e Contratos nº 96, o Tribunal de Contas da União (TCU) expressamente se manifestou sobre o assunto decidindo que “a falta de parcelamento de objeto que implique diminuição sensível de licitantes aptos a prestar parte dos serviços demandados configura violação ao comando contido no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993”. (Acórdão n.º 491/2012-Plenário, TC 037.753/2011-8, rel. Min. Valmir Campelo, 7.3.2012.

...

Sendo assim, conforme demonstrado acima, resta claro que todo edital que compreenda objetos distintos deve ser parcelado em lotes distintos, a fim de garantir o princípio da competitividade.

....

Diante dos fatos e fundamentos ora apresentados, a licitante, tendo confiança no bom senso e sabedoria do(a) Sr(a). Pregoeiro(a), requer a retificação do Edital, pelo fato do atual Edital estar eivado de vícios já exaustivamente citados, retificando e evitando grave lesão à direito e garantia fundamental, além de conferir ao presente certame licitatório, o

Fl. 3 da Decisão de Pregoeiro nº 005/2021-SLC/ANEEL, de 19/04/2021.

acatamento aos basilares princípios constitucionais regentes, e, de promover a tão esperada JUSTIÇA; para só então, dar sequência ao procedimento licitatório;

6. Saliente-se que, conforme já registrado na peça impugnatória, o Tribunal de Contas da União possui orientação para o tema na Súmula nº 247:

É **obrigatória** a admissão da **adjudicação por item e não por preço global**, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja **divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o **objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes** que, **embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto**, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

7. Para a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o parcelamento é a regra, sendo a adjudicação global exceção que deve ser previamente motivada no processo administrativo.

8. De acordo com a Lei 8.666/1993, o objeto da licitação deve ser parcelado sempre que técnica ou economicamente viável de modo que a reunião/agrupamento do objeto somente será cabível quando devidamente justificado no processo administrativo:

Art. 23 (...)

§1º. As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se **comprovarem técnica e economicamente viáveis**, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

9. Dessa forma, o argumento da impugnação de **“todo edital que compreenda objetos distintos deve ser parcelado em lotes distintos”**, não procede, pois não é obrigatório, em todos os casos, que haja o parcelamento; e pela leitura tanto da letra da lei de licitações, quanto do Enunciado da Súmula nº 247, existem certas condições para que se concretize a licitação por itens, tais quais:

- Não haver prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala;
- Haja a comprovação de viabilidade técnica e econômica.

10. O Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no Parecer nº 2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, ensina que:

Fl. 4 da Decisão de Pregoeiro nº 005/2021-SLC/ANEEL, de 19/04/2021.

“Desse modo a regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: só se pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção. Não se imagina, quando o objeto é fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma. Não é pois a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido”.

10. No Acórdão nº 5.134/2014, 2ª Câmara, o Relator também se manifestou pela interpretação sistêmica da Súmula nº 247 do TCU:

18. Julgo, ainda, importante discutir a alegada afronta à Súmula/TCU 247. Entende a unidade técnica que a modelagem escolhida – adjudicação por lotes – contraria a jurisprudência desta Corte.

19. Julgo oportuno trazer à colação o entendimento consubstanciado no Voto condutor do Acórdão 5260/2011 – 1ª Câmara:

“5. A representante mencionou, como reforço à sua pretensão, a Súmula-TCU nº 247, que diz acerca da obrigatoriedade da adjudicação por itens. A atenta leitura da Súmula, contudo, demonstra que a adjudicação ‘por itens’, nela defendida, está posta como contraponto à adjudicação ‘por preço global’. O que pretendeu, então, estabelecer a Súmula-TCU nº 247, foi consolidar o entendimento prevalescente nesta Casa, no sentido de que é condenável a adjudicação por preço global, por representar, no geral, restrição à competitividade. Não teve a referida Súmula a pretensão de condenar a adjudicação por lotes, tanto assim que eles sequer foram mencionados.

Fl. 5 da Decisão de Pregoeiro nº 005/2021-SLC/ANEEL, de 19/04/2021.

6. Nessa esteira, não se pode pretender conferir interpretação à lei que seja contrária aos princípios da razoabilidade e da economicidade. No caso concreto que se examina, a adjudicação por itens, nos termos defendidos pela representante, implicaria na necessidade de publicação de 415 Atas de Registro de Preços diferentes, com indubitável custo administrativo para sua formalização, publicação e gerenciamento. A divisão do objeto em lotes, na forma realizada, deverá resultar na publicação de apenas 15 Atas de Registro de Preços, conforme informou o pregoeiro.

7. Assim, e considerando que os lotes são compostos por itens de uma mesma natureza, não vislumbro qualquer irregularidade.” (grifo nosso).

11. Pelo exposto, necessário repisar que a regra é licitar por itens, contudo, para efeito de análise do Edital impugnado, é importante verificar as motivações que ensejaram a decisão pela contratação em um único contrato, de serviços de TI indicadas no escopo do objeto licitado.

12. Conforme as orientações do Tribunal de Contas da União, vê-se que a escolha e fundamentação pelo não agrupamento de itens licitados, deve ser providência a ser tomada na fase de Planejamento e devidamente justificada nos autos do processo. No caso concreto, para fins de indicação das justificativas sobre a inviabilidade técnica e econômica para que os serviços de tecnologia da informação fossem licitados por itens, solicitei manifestação formal da Equipe de Planejamento da contratação, que respondeu nos termos abaixo:

Conforme Estudo Técnico Preliminar<sup>1</sup> (item 1.3.3), no período de 2011 a 2015 a ANEEL possuía um único contrato para provimento dos principais serviços de tecnologia da informação. Trata-se do Contrato nº072/2011-ANEEL cujo objeto englobava: desenvolvimento e sustentação de sistemas, serviços de TI, apoio presencial em TI, desenvolvimento e sustentação de sítios e portais, web design, administração de dados, *business Intelligence* e serviços de infraestrutura e segurança de redes.

A prestação dos serviços por um único fornecedor trazia vantagens e desvantagens ao modelo de atendimento da TI. Como pontos fortes destacavam-se a integração para a entrega das soluções de TI, a forte gestão de serviços, apoiada nas boas práticas de mercado (*Information Technology Infrastructure Library - ITIL*), além do baixo overhead administrativo para a gestão, tendo em vista que uma única equipe multidisciplinar de gestão e fiscalização era responsável pelo contrato. Porém, aquele cenário representava riscos à continuidade dos serviços devido à concentração em um único fornecedor e à falta de mecanismos que possibilitassem controle por pares de fornecedores, (métricas e níveis de serviço) na medida adequada.

---

<sup>1</sup> SICNet: 48540.002300/2020-00

Fl. 6 da Decisão de Pregoeiro nº 005/2021-SLC/ANEEL, de 19/04/2021.

O Contrato nº072/2011-ANEEL, então, foi remodelado e **desmembrado em 5 contratos distintos**, em linha com as diretrizes da Administração Pública Federal e Órgãos de Controle que orientavam os Órgãos a contratar por serviço puro, visando o foco no resultado, o estabelecimento de acordos de nível de serviços e o desestímulo ao paradoxo “lucro incompetência”, que predominava em diversos contratos de TI.

Para um dos contratos resultantes dessa reestruturação, a ANEEL criou um paradigma de contratação de serviços de operação e manutenção de infraestrutura de TI, que vêm sendo utilizado por diversos outros órgãos da APF. A ANEEL inovou em diversos aspectos, criando instrumentos de gestão ainda inexistentes nas prestações de serviço de sustentação de infraestrutura de TI.

O novo paradigma resultou em uma mudança conceitual na modelagem desse contrato, que incentiva a relação "ganha-ganha" entre a contratada e a APF, promovendo alinhamento de interesses para a melhoria na prestação dos serviços.

Em 2017, a ANEEL apresentou o modelo inovador e os seus resultados no Gartner IT Infrastructure Operations & Data Center Summit, principal evento nacional sobre o assunto, com repercussões favoráveis no âmbito da administração pública federal (APF).

Daí em diante, a ANEEL passou a receber visitas de vários Órgãos da APF, com interesse em conhecer, aplicar ou adaptar o modelo às suas realidades.

Em 2019, o modelo foi referenciado pelo TCU, por meio do Acórdão nº 2.502/2019 de 16/10/2019, em que foi solicitado à sua SEFTI que avaliasse os resultados, bem como a possibilidade da sua adoção como boa prática a ser seguida pela APF, “tendo em vista parecer inclinar-se no sentido da busca de maior eficiência do contrato, uma vez que quanto mais eficiente o serviço prestado pela empresa contratada, e quanto mais estável e maduro o ambiente tecnológico e os sistemas por ela sustentados, maior seriam seus ganhos na consecução dos serviços, em razão de menor necessidade de intervenções rotineiras”.

Os serviços de design e web-design foram objeto de um dos contratos, que atualmente é gerido pela Assessoria Institucional da Diretoria (AID), e se encontra em constante evolução, com resultados dentro das expectativas da área gestora.

Os outros três contratos, originados da segregação do Contrato nº 072/2011-ANEEL, destinam-se à entrega de soluções de TI às áreas de negócio, **constituem o foco primordial da contratação em tela: 1) sustentação de sistemas; 2) administração de dados e *business intelligence* e 3) apoio em tecnologia da informação.**

O atual contrato nº 42/2016-SLC/ANEEL de sustentação de sistemas trouxe inovações com relação à métrica “Ponto de Função Sustentado”, que possibilitou o pagamento com base no “tamanho” dos sistemas para os quais a contratada é responsável pelo suporte e pelo

Fl. 7 da Decisão de Pregoeiro nº 005/2021-SLC/ANEEL, de 19/04/2021.

desenvolvimento de evoluções de pequeno porte (até 15 pontos de função). A métrica adotada para o pagamento do desenvolvimento de sistemas de pequeno e médio porte (entre 15 e 300 pontos de função) foi o ponto de função, amplamente utilizada à época pela APF nos modelos de fábrica de software.

Quanto ao processo de desenvolvimento, o contrato foi o primeiro a adotar metodologias ágeis visando aperfeiçoar a entrega de soluções de TI.

No tocante ao Contrato nº 41/2016-SLC/ANEEL foram realizados aperfeiçoamentos nos mecanismos de gestão do Contrato nº 41/2016-SLC/ANEEL de serviços de administração de dados (AD) e *business intelligence* (BI), porém, quanto à métrica, utilizou-se a HST, tendo em vista a dificuldade do estabelecimento de um catálogo de serviços que atenda em toda a plenitude as especificidades e peculiaridades do referido objeto. Este contrato no modelo atual tem o tanto o papel de entregar soluções de *business intelligence*, como de apoiar o desenvolvimento no que se refere aos serviços de administração de dados, com a definição e a validação dos modelos de dados, o estabelecimento de políticas, a estruturação e o apoio às integrações com o banco de dados corporativo. A execução contratual exigiu um esforço intensivo da equipe gestora da SGI (GDCORP), no sentido de monitorar ostensivamente a execução de projetos e resolução de chamados, bem como exigir providências dos dirigentes da empresa para retenção e recrutamento de pessoal de alto gabarito e especialização, dado o elevado *turnover* e os baixos salários oferecidos. Mesmo assim, os resultados apresentados ao longo de mais de 4 anos foram satisfatórios, com destaques para: a) a redução de mais de 65% dos chamados associados a retrabalhos, pela obtenção de uma melhoria da “camada de qualidade” na modelagem, ações de melhoria dos processos, políticas de padronização e aprendizado disseminado junto às áreas demandantes; b) a quantidade de projetos entregues de AD/BI (mais de 60 com volume de 400-500 horas em média, além de avanços importantes no desenvolvimento do *Data Warehouse*); e c) o apoio e auxílio dos profissionais de BI à disseminação e ao uso self-service das ferramentas de BI junto aos servidores das áreas da ANEEL, o que tem contribuído sensivelmente nas melhorias em todos os processos das áreas e na forte redução de tempo de resposta da agência às demandas da sociedade.

Já para o Contrato nº 45/2016-SLC/ANEEL, foi dado um enfoque de apoio presencial aos sistemas e soluções de TI departamentais e ao uso das ferramentas e plataformas de TI. Quanto à métrica, devido às características do serviço, optou-se pelo posto de trabalho.

**A fragmentação dos serviços oferecidos pela SGI, mais especificamente os oriundos do contrato nº 072/2011**, que tinha como objetivo, direta ou indiretamente, a entrega de soluções de TI, **se mostrou desfavorável** no decorrer da execução dos mesmos, uma vez que não há uma preocupação, por parte dos fornecedores, da entrega da solução como um todo e sim com a parte do processo que é de sua responsabilidade. Essa disfunção ocasiona:

- Falta de agilidade na entrega de soluções de TI (a passagem do “bastão” entre os fornecedores torna o processo moroso).

Fl. 8 da Decisão de Pregoeiro nº 005/2021-SLC/ANEEL, de 19/04/2021.

- Insatisfação dos usuários com a ausência da definição clara de quem de fato deve atender as suas necessidades.
- Custo elevado para a mediação de conflitos de responsabilidade.
- Entraves à interoperabilidade de tecnologias, tendo em vista que cada contrato tem delimitações técnicas e barreiras para utilização das demais tecnologias.

Quando analisados sob os aspectos técnicos, vemos desta forma, **configurado o inter-relacionamento e a interdependência entre os serviços** a serem contratados, em que não é possível estabelecer com precisão os limites, extremamente tênues, de onde se iniciam e terminam as repercussões entre um e outro.

Desta forma, a opção da Equipe de Planejamento da Contratação foi por agrupar os serviços em um único lote de um único contrato grupos distintos, fundamentando-se no § 3º do Art. 12 da Instrução Normativa IN nº 01 SGD/ME de 05/04/2019, que estabelece que

*“a Equipe de Planejamento da Contratação avaliará, ainda, a necessidade de licitações e contratações separadas para os itens que, devido a sua natureza, possam ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, conforme disposto no art. 23, § 1º da Lei nº 8.666, de 1993”.*

Com isto, serão agrupados os serviços que contribuem para a entrega, manutenção e operação de soluções de TI para as UORGs, da ANEEL. Continua segregada prestação de serviços que não possuem relação direta com a entrega de soluções corporativas, como a operação da infraestrutura de TI, atendimento a usuários (ServiceDesk), reprografia, entre outros.

Para a adequada execução dos serviços ora contratados é fundamental que esteja assegurada a unidade conceitual de todas as etapas técnicas, que no conjunto compõem um todo uno e indivisível, entrelaçado com coerência tecnológica, e direcionado para o resultado esperado que é a entrega de soluções de TI, de maneira ágil, englobando todos os aspectos necessários ao pleno atendimento das necessidades dos usuários destes serviços.

Então, **o agrupamento dos serviços é imprescindível**, dado o ônus direto de maior custo gerencial para controle, além do maior **custo gerencial para a gestão contratual, constituindo todos estes benefícios em vantajosidade técnica e econômica**.

No **tocante à economicidade**, particionar o objeto impactaria adversamente os custos globais da contratação, uma vez que a execução dos serviços por não mais que 01 (uma) empresa traz ganhos de escala e possibilita a diluição do custo administrativo (*overhead*) por um maior número de profissionais alocados para atendimento dos serviços. A gestão e



Fl. 9 da Decisão de Pregoeiro nº 005/2021-SLC/ANEEL, de 19/04/2021.

a fiscalização de um número maior de contratos para a execução dos serviços também os custos indiretos com recursos humanos da CONTRATANTE a serem alocados para tal atividade.

No tocante à quantidade de empresas prestadoras de serviços, o modelo em questão contempla um dimensionamento o mais aderente possível ao perfil atual da ANEEL, condição em que um eventual aumento do número de empresas poderia acarretar risco de conflitos de responsabilidades entre as contratadas, prejudicando sobremaneira a execução contratual, o cumprimento dos serviços em boa ordem e a fiscalização por parte da CONTRATANTE.

Ressalta-se ainda que, **um dos benefícios esperados da contratação é a agilidade** na entrega de soluções de TI, aspecto dificultado sobremaneira pela segregação de objetos contratuais intimamente ligados em contratos distintos. Isto porque a falta de padrões para a regência e interligação entre as áreas, quando existente em um ambiente que possui atuação de várias empresas distintas, pode provocar lacunas ou sobreposições de execução e dificuldades no diagnóstico de falhas e imputação de responsabilidades, em se tratando de situações que permeiam várias áreas de conhecimento.

Por fim, ratifica-se que não há restrição de competitividade ao se realizar o agrupamento, uma vez que os fornecedores de serviços de desenvolvimento de sistemas são habilitados a atender a todo o objeto pretendido.

13. Pelo exposto, vê-se que a opção pelo não parcelamento foi baseada em razões primordialmente técnicas, explicando, inclusive, que os serviços, que fazem parte do escopo dessa contratação, eram originalmente abrangidos por um único contrato.

14. Saliento que no tocante aos aspectos técnicos levantados pela resposta ofertada pela Equipe de Planejamento, não detenho a mesma simetria de conhecimento para atestar que estes argumentos são suficientes, tecnicamente, para autorizar a junção de serviços que, estão atualmente sendo executados em contratos distintos; contudo, cabe ressaltar que são razoáveis e plausíveis as alegações externadas, principalmente, no que se refere à integração dos sistemas.

15. Saliento também que a maior parte do exposto pela área técnica já se encontra registrada nos Estudos Técnicos Preliminares que compõe os documentos de Planejamento dessa contratação.

16. A Equipe de Planejamento expôs que a modelagem da presente contratação visa corrigir e minorar falhas nas contratações anteriores sendo um dos pilares desse escopo, segundo o citado pela equipe, a interligação dos serviços, a maior agilidade na entrega dos produtos e melhoria na qualidade dos serviços entregues.

17. Considerando o volume dos serviços licitados, o alto valor da contratação e a relevância dos serviços a serem executados para as atividades da ANEEL é razoável supor que um

Fl. 10 da Decisão de Pregoeiro nº 005/2021-SLC/ANEEL, de 19/04/2021.

contrato único, de fato, restrinja a participação de algumas empresas do mercado, porém, há de se pensar também nos benefícios que possam advir dessa nova modelagem proposta pela equipe de planejamento. Há de se sopesar os objetivos da ampliação de competitividade com a fragmentação do serviço licitado em vários contratos em relação ao interesse público envolvido nessa contratação.

18. Ressalto que se trata de licitação para a prestação de serviços com alocação de mão-de-obra exclusiva, com a fixação de posto de trabalho preenchidos com perfis profissionais específicos determinados, em que, em tese e baseado nos documentos de planejamento, ensejará uma expertise da empresa contratada não tão somente calcada nos quesitos técnicos, mas também no planejamento operacional para administração da mão-de-obra envolvida.

19. Entendo, contudo, que a inviabilidade técnica não pode, isoladamente, ser o fundamento para a reunião de serviços, que apesar de conexos e interligados, poderiam ser contratados de forma dividida, mas deve ser considerado como mais um elemento na justificativa administrativa para o afastamento da regra geral do parcelamento.

20. Examinando o outro elemento que justifica o não parcelamento do serviço, o aspecto econômico, é importante registrar que o mercado tende a oferecer preços menores quando a contratação é realizada conjuntamente, posto que os custos administrativos/logísticos são menores do que aqueles existentes na contratação individualizada.

21. Dessa forma, há de se esperar que a contratação única dos serviços, modelado em postos de trabalho, em que os licitantes estimam seus custos essencialmente baseados na composição da planilha de custos e formação de preços, traga uma oportunidade de proporcional maior diluição desses custos, haja vista a quantidade de postos estimada para a contratação, em relação a três contratações menores. Trata-se exatamente da economia de escala que se espera com essa modelagem.

22. Além disso, de todo o exposto pela Equipe de Planejamento, concluiu-se que há benefícios também na gestão contratual centralizada em um único contrato, observando um custo gerencial administrativo menor por parte da área de demandante da contratação.

23. Não é por outra razão que a Instrução Normativa nº 01/2019 da SGD/ME traz a necessidade de proceder a análise dos custos de contratações considerando não tão somente a estimativa de preços do contrato, mas os custos totais envolvidos na contratação:

Fl. 11 da Decisão de Pregoeiro nº 005/2021-SLC/ANEEL, de 19/04/2021.

Artigo 11. III - A análise comparativa de custos deverá considerar apenas as soluções técnica e funcionalmente viáveis, incluindo:

- a) comparação de custos totais de propriedade (Total Cost Ownership - TCO) por meio da obtenção dos custos inerentes ao ciclo de vida dos bens e serviços de cada solução, a exemplo dos valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia, manutenção; e
- b) memória de cálculo que referencie os preços e os custos utilizados na análise, com vistas a permitir a verificação da origem dos dados;

24. Sobre o tema, entendo pertinente trazer trecho de dissertação do ilustre auditor federal de controle, Franklin Santos:

#### 2.3.2 Custo Total<sup>2</sup>

Os custos de transação na contratação de serviços podem ser entendidos no contexto de Total Cost of Ownership (TCO) ou Custo Total de Propriedade. Ellram e Siferd (1998) deixam claro que a Gestão Estratégica de Custos não pode prescindir da aplicação desse conceito, um enfoque abrangente, que vai além do preço de um produto ou serviço, levando em conta outros fatores, como custo de falhas e custos administrativos. Para essas autoras, a perspectiva do TCO é do comprador, de tal que forma que este considere os custos mais relevantes ao adquirir e utilizar um serviço, incluindo custos para prospectar, selecionar, desenvolver e monitorar prestadores de serviços.

Esse conceito, portanto, relaciona-se com o projeto elaborado pelo órgão comprador na busca por um fornecedor do serviço e também na proposta formulada pelo fornecedor, envolvendo não apenas os custos diretos e indiretos e as despesas administrativas tradicionais da execução dos serviços, mas também os custos de transação envolvidos no contrato (Sant'ana & Rocha, 2006; Vining & Globberman, 1999).

Não obstante sua importância, o estudo de TCO é raro em serviços e nas decisões de terceirização, sendo mais comum em indústrias e decisões baseadas em custos diretos (Blaxill & Hout, 1991; Hurkens, Valk & Wynstra, 2006).

Na contratação de serviços pelo setor público, levar em conta custos de licitar todos os anos, repactuar, implantar mecanismos de monitoramento e punição, controle de garantias, gerenciamento de contas vinculadas, controle de frequência, direitos trabalhistas e previdenciários dos funcionários terceirizados, riscos de inadimplência, riscos de execução, riscos de suspensão dos serviços, todos são aspectos que influenciam o Custo Total do serviço terceirizado.

Adotando o conceito de TCO nas licitações, para o caso de materiais e equipamentos, toma-se possível avaliar as opções existentes e decidir, com base no TCO, pelo produto que represente o menor Custo Total num determinado horizonte temporal, atendendo aos requisitos de resultados esperados. Assim, justificada a opção por um determinado objeto

---

<sup>2</sup> Santos, Franklin Brasil, Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada (usp.br) São Paulo, 2014

Fl. 12 da Decisão de Pregoeiro nº 005/2021-SLC/ANEEL, de 19/04/2021.

com TCO mais vantajoso, a licitação seria apenas para verificar quem ofertaria o menor preço de venda para aquele produto selecionado.

No caso de serviços, o TCO pode justificar a opção por adotar ou não instrumentos onerosos de controle como a conta vinculada, contratar com base em descrição detalhada das atividades ou por resultados, contratar por um ou por cinco anos, implantar este ou aquele mecanismo de fiscalização, contratar ou não uma empresa quarteirizada para gerenciar os terceirizados, entre outras decisões.

Em qualquer caso, a informação de custos é elemento essencial numa relação de contrato terceirizado (Langfield-Smith & Smith, 2003).

Sant'ana e Rocha (2006) argumentam que a lei de licitações poderia introduzir critérios técnicos objetivos para escolher proposta não necessariamente "mais barata", pois a escolha "mais cara" deveria basear-se em vantagens economicamente mensuráveis que vão além do preço.

Ocorre que a lei de licitações não determina a compra pelo "menor preço" e sim pela "proposta mais vantajosa". O conceito de "vantajosa", nesse caso, poderia muito bem abranger o TCO, sem necessidade de mudança da lei. O que precisa mudar, melhorar, aperfeiçoar é a capacitação, qualificação e métodos de análise de custo dos compradores públicos, para que se tornem verdadeiros supply managers e não apenas burocratas formalistas.

25. Dessa forma, apesar de não ter visualizado explicitamente nos documentos de planejamento o comparativo de TCO entre a contratação única e a formatação em diversos contratos, vejo que o valor estimado da contratação (R\$ 23.388.240,90 – já considerada a republicação do Edital ocorrida no da 19/04/2021), comparado com o montante referente aos contratos englobados é, inclusive, menor:

CONTRATO	CONTRATADO
41/2016-SLC/ANEEL	R\$ 3.191.881,44
42/2016-SLC/ANEEL	R\$ 10.398.071,60
45/2016-SLC/ANEEL	R\$ 3.492.968,24
92/2018-SLC/ANEEL	R\$ 18.750.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 35.832.921,28</b>

26. Além disso, não há qualquer indício de que haverá restrição danosa à competitividade do certame, haja vista que até a presente data, já foram registradas 8 vitórias realizadas de potenciais interessados (a vitória é opcional).

27. Diante de todo o exposto, apesar de entender que o parcelamento de itens deve ser a regra geral, salvo melhor entendimento no tocante aos argumentos técnicos apresentados, as justificativas registradas pela Equipe de Planejamento demonstram que, em tese, haveria prejuízo técnico e econômico com a repartição do objeto em contratos diversos, sendo que toda a estruturação do objeto licitado está vinculada à interligação de sistemas.

Fl. 13 da Decisão de Pregoeiro nº 005/2021-SLC/ANEEL, de 19/04/2021.

### **III – DO DIREITO**

28. Em consonância com as determinações contidas nas Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/02, Decreto nº 10.024/2019, as orientações trazidas pela Instrução Normativa nº 05/2017 - SEGES/MPDG, pela Instrução Normativa nº 01/2019 SGD/ME e pela jurisprudência dominante do TCU.

### **IV – DA DECISÃO**

29. Pelo exposto, considero improcedente a impugnação trazida pela REZENDE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA, uma vez que mesmo a regra do parcelamento de itens, possui exceções, as quais foram justificadas pela Equipe de Planejamento responsável pela contratação. Pelo exposto, pugno pela manutenção dos termos trazidos no Edital do Pregão Eletrônico nº 28/2020.

**ANGELICA LUISA PINTO NOGUEIRA PINHEIRO**  
Pregoeira