

DECISÃO

Referência: Pregão Eletrônico nº 04/2024 - Processo Administrativo nº 24/2024 - Registro de Preços nº 05/2024.

Após a realização do certame em referência, que tem por objeto a “*contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de digitalização de documentos, compreendendo a licença, a alimentação e a manutenção de software para sistema de gestão eletrônica de documentos (GED), incluindo a separação por tipo de documentos, análise de temporalidade, higienização, preparação, restauração, controle de qualidade, upload, organização e catalogação das caixas de documentos públicos, visando à preservação segura dos documentos em seu estado eletrônico, e à busca dos documentos digitais de forma eficiente, consoante à Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e ao Decreto Federal nº 10.278/2020*”, foi apurado, pelo respectivo setor técnico, que:

(i) os valores unitários estabelecidos nas propostas apresentadas pelas empresas **IMAGEDOCS APOIO ADMINISTRATIVO EM GESTÃO DE ACERVOS LTDA** e **VALERIOTE CURSOS, CONSULTORIA, GESTAO E EMPREENDIMENTOS LTDA** ultrapassam os valores unitários estimados pela Administração.

(ii) há dúvida sobre a exequibilidade da proposta apresentada pela **VALERIOTE CURSOS, CONSULTORIA, GESTAO E EMPREENDIMENTOS LTDA**, cujos valores totais dos lotes 2 e 4 são inferiores a mais que 50% (cinquenta por cento) do valor total orçado pela Administração para os respectivos lotes.

Isso posto, passa-se à análise dos pontos apresentados.

1. CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE DOS PREÇOS UNITÁRIOS DO LOTE

Vejamos que a empresa IMAGEDOCS APOIO ADMINISTRATIVO EM GESTÃO DE ACERVOS LTDA, arrematante do lote 1 – CIAS –, apresentou valor unitário, para o item 1 – IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA INFORMATIZADO DE GED (MÓDULO CONSULTA) EM ARQUITETURA WEB, de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), todavia o valor unitário estimado pela Administração perfaz a monta de R\$ 5.833,33 (cinco mil, oitocentos e trinta e três reais e trinta e três centavos).

Ainda, para o mesmo lote, a referida empresa apresentou valor unitário de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para o item 2, sendo o valor unitário estimado pela Administração, para o referido item, de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais).

Nesse mesmo sentido, a empresa arrematante dos lotes 2 e 4 – município de Jaboticatubas e Contagem –, VALERIOTE CURSOS, CONSULTORIA, GESTAO E EMPREENDIMENTOS LTDA, apresentou para o item 1 do lote 2 – IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA INFORMATIZADO DE GED (MÓDULO CONSULTA) EM ARQUITETURA WEB –, valor unitário de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), sendo o valor unitário estimado pela Administração de R\$ 5.833,33 (cinco mil, oitocentos e trinta e três reais e trinta e três centavos).

Para o item 1, do lote 4 – IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA INFORMATIZADO DE GED (MÓDULO CONSULTA) EM ARQUITETURA WEB – a empresa apresentou valor unitário de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), sendo o valor unitário estimado pela Administração de R\$ 5.833,33 (cinco mil, oitocentos e trinta e três reais e trinta e três centavos).

A despeito do cenário exposto, de plano, deparamo-nos com a **impossibilidade** de que os valores unitários das propostas superem os valores unitários estimados pela Administração, já que, para se alcançar o valor total dos lotes, deve-se observar os valores unitários estimados pela Administração, que compõem e instruem o processo para o resultado fim: valor de cada lote.

O próprio [Termo de Referência](#), no item 11 – estimativas do valor da contratação – subitem 11.4, prevê que:

O custo estimado total da contratação é de R\$ R\$ 8.482.151,22 (oito milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil, cento e cinquenta e um reais e vinte e dois centavos), **conforme custos unitários dispostos na tabela acima.**

Ou seja, mesmo em se tratando de licitação de tipo menor preço por lote, **os valores por item ainda assim deverão ser levados em consideração e verificada sua coerência com o mercado**, evitando-se distorções nos valores para cada item em vistas a realidade mercadológica.

A despeito, recentemente a combinação do critério de aceitabilidade de preços unitários com o julgamento por grupo de itens (lotes), foi tema no ACÓRDÃO Nº 3456/2024-PLENÁRIO do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro:

LICITAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. JULGAMENTO POR LOTE (LICITAÇÃO). COMBINAÇÃO. ACEITAÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO. PREÇO MÁXIMO. PREÇO ESTIMADO. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. EDITAL DE LICITAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DO LICITANTE.

O julgamento por grupos de itens (lotes) deve ser combinado com o critério de aceitabilidade de preços unitários. Consequentemente, a Administração Pública deverá indicar, de forma expressa, o valor máximo que estará disposta a pagar por cada item a ser adquirido.

(ACÓRDÃO Nº 3456/2024-PLEN | Processo TCE-RJ nº 255.857-4/2023 – Relator: Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco, em 07/02/2024) (grifo nosso)

Portanto, seguindo o entendimento jurisprudencial **a Administração deve evidenciar no edital, o valor máximo de cada item pertencente ao lote, não somente o valor global do lote.** Assim, por corolário, o julgamento das propostas deverá considerar não só o valor total do lote, **mas também o valor unitário de cada item que compõe o lote, visando, sobretudo, afastar a prática do “jogo de planilha” e estarrecedora desvantagem para a Administração Pública.**

Para o Il. Doutrinador, Marçal Justen Filho¹, **“o jogo de planilha vem sendo combatido de diversas maneiras. A solução mais ampla é a eliminação de defeitos nos projetos básicos. Mas existem outras soluções, tal como a fixação de preços unitários**

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Lei 14.133/2021 – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

máximos, a determinação da obrigatoriedade de o licitante manifestar a sua concordância com o projeto básico, a vedação a que as modificações contratuais alterem a proporção original entre a proposta e o orçamento de referência”, o que pode se evidenciar nas propostas apresentadas.

Em correlato, o acórdão 1618/2019-TCU-Plenário (Acompanhamento, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), prenuncia que *“é imprescindível a análise dos preços unitários em licitações do tipo menor preço global, de modo a se coibir a prática do denominado jogo de planilha.”*

No certame em referência, há itens em que os valores unitários propostos **duplicaram e até mesmo quadruplicaram o valor unitário estimado pela Administração**, são exatamente os itens que tratam da licença de *software*, que é caracterizado como uma prestação de serviço continuada. Isso significa que, se o Órgão digitalizar apenas 1 documento, o *software* deverá ser pago na sua totalidade, para que ocorra o armazenamento correto do documento. Além disso, o *software* deverá ser licenciado continuamente e anualmente.

É imprescindível, portanto, que a Administração Pública se valha da **combinação do julgamento por grupos de itens (lotes) com o critério de aceitabilidade de preços unitários**, observando se os valores unitários dos itens do lote estão de acordo com os valores orçados por ela, não se restringindo somente à observância do valor total do lote. Dessa forma ela garantirá a proposta mais vantajosa, sem prejuízo da economia de escala, sobretudo, afastando eventual jogo de planilha, sob pena de desclassificação da proposta mais bem classificada.

2. DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

Durante a fase de julgamento, é facultado à Administração a realização de diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, nos termos do art. 59, da Lei nº 14.133/2021.

Inclusive, o Enunciado 48 do 2º Simpósio sobre Licitações e Contratos da Justiça Federal prevê que *“Quando a proposta apresentada na sessão pública possuir valor inferior a 50% do valor orçado pela Administração, constitui boa prática solicitar que a licitante comprove a exequibilidade de sua proposta, por meio de notas fiscais, contratos ou outros documentos que demonstrem que ela tem capacidade de fornecer o produto ou prestar serviço compatível com aquele preço”*.

Em igual sentido, tem entendido o Tribunal de Contas da União (Acórdão 963/2024 - Plenário):

No fornecimento de bens ou na prestação de serviços em geral, há indício de inexecuibilidade quando as propostas contêm valores inferiores a 50% do valor orçado pela Administração. **Nesses casos, deve o agente ou a comissão de contratação realizar diligência, pois a confirmação da inviabilidade da oferta depende da comprovação de que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta e, concomitantemente, de que inexistem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta** (art. 34, caput e parágrafo único, da IN Seges/ME 73/2022). O parâmetro objetivo para aferição da inexecuibilidade das propostas previsto no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 (75% do valor orçado pela Administração) diz respeito apenas a obras e serviços de engenharia. (g. n.)

No caso em comento, verifica-se que a empresa **VALERIOTE CURSOS, CONSULTORIA, GESTAO E EMPREENDIMENTOS LTDA** apresentou proposta cujos valores totais são inferiores a mais que 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração para os lotes 2 e 4 do certame, de modo que a solicitação de comprovação da exequibilidade da proposta é uma medida que se impõe.

3. DAS DILIGÊNCIAS ATINENTES AO PROCESSO

Ante o exposto, será procedida diligência, para que, no prazo de 24h, a empresa **IMAGEDOCS APOIO ADMINISTRATIVO EM GESTÃO DE ACERVOS LTDA**, anexe ao sistema a seguinte documentação:

(i) a proposta ajustada, com adequação dos valores unitários dos itens 1 e 2 do Lote 1 aos valores unitários orçados pela Administração para o respectivo lote.

A empresa **VALERIOTE CURSOS, CONSULTORIA, GESTAO E EMPREENDIMENTOS LTDA**, também será diligenciada, para que, no prazo de 24h, anexe ao sistema a seguinte documentação:

(i) a proposta ajustada, com adequação dos valores unitários do item 1 dos Lotes 2 e 4 aos valores unitários orçados pela Administração para os respectivos lotes;

(ii) a comprovação da exequibilidade da proposta apresentada, por meio da apresentação de notas fiscais, atas de registro de preços, contratos ou outros documentos que demonstrem que a empresa tem a capacidade de prestar serviço compatível com o preço ofertado.

Mikaella Campos Dutra
Agente de Contratação