

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 009.481/2016-8

Natureza: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan.

Representante: VICMA Comércio de Equipamentos Ltda. (CNPJ 05.630.085/0001- 05).

**SUMÁRIO:** REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE IMPRESSÃO CORPORATIVA. I) DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTES, ANTES DA FASE DE LANCES, EM RAZÃO DA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS SUPERIORES AO ORÇAMENTO. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. PROCEDÊNCIA PARCIAL. II) AVALIAÇÃO, EM SEDE DE CONTROLE EXTERNO, DA ECONOMICIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA. EXCLUSÃO DE COTAÇÕES EXCESSIVAS DO RESULTADO DA PESQUISA DE PREÇOS. PREÇO GLOBAL DA PROPOSTA VENCEDORA 30% INFERIOR À MÉDIA DO ORÇAMENTO AJUSTADO. EXCESSO DE PREÇOS UNITÁRIOS RESTRITO A PARCELA POUCO EXPRESSIVA DA CONTRAÇÃO. CIÊNCIA AO ÓRGÃO LICITANTE DAS IRREGULARIDADES DETECTADAS. DETERMINAÇÕES.

## RELATÓRIO

Tratam os autos da Representação formulada pela empresa VICMA Comércio de Equipamentos Ltda., com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, contra o Pregão Eletrônico para Registro de Preços 13/2015 promovido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, tendo por objeto eventual contratação de serviços de impressão corporativa, de abrangência nacional, com locação de equipamentos, fornecimento contínuo de suprimentos e consumíveis de impressão (exceto papel), solução completa de gerenciamento e suporte técnico preventivo e corretivo **on-site**, conforme edital (peça 1, p. 36), com valor anual estimado em R\$ 2.569.594,62 (peça 1, p. 37).

2. O pregão foi homologado em 03/02/2016, com adjudicação do objeto à empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços S/A, pelo montante negociado a R\$ 1.871.520,00 (peça 3, p. 1). O Contrato foi assinado em 17/03/2016, pelo valor total anual de R\$ 1.685.900,00.

3. A Representante insurgiu-se contra os seguintes aspectos do certame:

a) ausência de previsão, no edital, de serviço de digitalização de documentos, em possível afronta ao Decreto 8.539/2015;

b) habilitação indevida da licitante vencedora, por suposto descumprimento do item 7.2 do instrumento convocatório;

c) frustração do caráter competitivo do certame, em decorrência da desclassificação indevida de licitantes;

d) descrição incorreta dos serviços na ata de registro de preços, por induzir os gestores a crer que a licitação teria abrangido também os serviços de digitalização.

4. A instrução do feito coube à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog. Em seu exame preliminar (peça 6), a Unidade Especializada registrou a admissibilidade da Representação, descaracterizou as ocorrências relacionadas nas alíneas **a**, **b** e **d** supra e considerou suficiente fundamentada a alegação de frustração do caráter competitivo do certame (alínea **c**), razão pela qual propôs a adoção das providências abaixo descritas, por mim autorizadas (peça 9):

4.1. realização da oitiva prévia do Iphan, para que se manifestasse acerca da desclassificação das empresas participantes do Pregão Eletrônico SRP 13/2015 em etapa prévia à fase de lances, bem como da Fundação Cultural Palmares, para que informasse de que modo os serviços em questão vinham sendo executados e se haveria risco de solução de continuidade pela não contratação imediata dos serviços oriundos da Ata decorrente do Pregão 13/2015;

4.2. diligência à Fundação Cultural Palmares, nos termos dos arts. 157 e 187 do RI/TCU, para que esclarecesse se levou a efeito contratação decorrente da ata de registro de preços referente à licitação em exame;

4.3. diligência ao Iphan para que apresentasse pesquisa de preço realizada no âmbito do Pregão Eletrônico 13/2015;

4.4. oitiva da empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços S/A, com fulcro no art. 276, § 2º, do RI/TCU, para que se manifeste, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, sobre as questões suscitadas nos presentes autos, se assim o desejasse.

5. Em atenção às comunicações processuais realizadas (peças 10, 11 e 12), o Iphan e a Fundação Cultural Palmares protocolaram os elementos autuados às peças 16 e 17, respectivamente. A empresa Simpress não se manifestou. Tais elementos foram analisados na instrução autuada à peça 19, que ora transcrevo com ajustes de forma:

#### **“EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

13. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado anteriormente por esta unidade técnica no sentido de se conhecer da peça apresentada como representação (peça 6), uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU c/c o artigo 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

#### **EXAME TÉCNICO**

##### **Dos esclarecimentos prestados pelo Iphan (peça 16)**

14. O pregoeiro alega que respeitou as normas que regem as contratações públicas e que seus atos visaram à seleção da proposta mais vantajosa. Afirma que as licitantes foram desclassificadas, com fundamento no item 7.2 do instrumento convocatório, por terem apresentado proposta de preços acima do valor estimado [para a contratação].

15. Ressalta que a representante não participou do certame e que, durante a sessão pública, não houve intenção de recursos de nenhuma licitante.

16. Informa, ainda, que, em atendimento à determinação do TCU, anexou a pesquisa de preços realizada.

17. A Coordenadora-Geral de Logística, Convênios e Contratos do Iphan, em complementação às informações prestadas pelo pregoeiro, ressalta que foram desclassificadas as licitantes que apresentaram propostas com valor acima de R\$ 2.569.594,62, com fundamento no item 7.2 do edital, que previa a desclassificação, desde logo, das propostas que não estivessem ‘em conformidade com os requisitos estabelecidos [no edital], ou seja, fase anterior à fase de lances’.

18. Enfatiza que a desclassificação das propostas em fase anterior à de lances não afronta o art. 25 do Decreto 5.450/2005 e que a competitividade do certame foi garantida, com a existência de considerável número de lances.

19. Em seguida, transcreve excertos da ata, apresentando os lances ofertados pelas licitantes que foram mantidas na licitação para os dez itens que compunham o objeto.

##### **Dos esclarecimentos prestados pela Fundação Cultural Palmares (peça 17)**

20. A Fundação esclarece que:

20.1. detém contrato de serviços similares ao objeto do Pregão Eletrônico 13/2015, conduzido pelo Iphan, cuja vigência expirará em 19/6/2016; e

20.2. o contrato decorrente do registro de preços em exame aguarda pronunciamento da Procuradoria Federal junto à Fundação Palmares, não tendo sido, portanto, efetivada a assinatura do ajuste.

#### Análise

21. Iniciaremos o exame da matéria reproduzindo itens do instrumento convocatório:

‘7.2. O Pregoeiro verificará as propostas apresentadas, desclassificando desde logo aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos neste Edital, contenham vícios insanáveis ou não apresentem as especificações técnica exigidas no ANEXO I – Termo de Referência.

8.3. Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor com valor superior ao preço máximo fixado ou que apresentar preço manifestamente inexequível.

8.3.1. Apresentar preços unitários superiores àqueles constantes da Planilha de custo e formação de preços, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.’

22. Verifica-se que, ao contrário do que afirmam os gestores do Iphan, a desclassificação das licitantes, durante a fase de lances, não estava prevista no instrumento convocatório. O edital estabeleceu que a proposta vencedora seria desclassificada caso apresentasse valor superior ao máximo fixado.

23. O **caput** do art. 25 do Decreto 5.450/2005 não deixa dúvida quanto ao momento em que se dará a desclassificação da licitante, na hipótese de incompatibilidade entre a proposta apresentada e o valor estimado:

‘Art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.’

24. Deveria o pregoeiro ter analisado a compatibilidade do preço da proposta vencedora após a fase de lances, de forma a permitir que, na disputa entre os licitantes, eventuais propostas que estivessem com valores acima do estimado pudessem ter seu preço reduzido, compatibilizando-se com os valores obtidos pela administração e, caso não fosse atingido o valor estabelecido, que se negociasse a adequação do preço diretamente com o vencedor.

25. Na prática, a conduta do pregoeiro violou o disposto no decreto e impediu que as licitantes apresentassem propostas, que poderiam ter levado o preço contratado a patamares inferiores, em função da ampliação da disputa, garantindo, assim, a seleção de proposta mais vantajosa.

26. A licitação em questão ocorreu mediante pregão eletrônico, modalidade em que, atendidas as condições editalícias, prevalece o menor preço. Assim, verifica-se possível afronta ao próprio instituto do pregão quando o pregoeiro prejudicou a competitividade do certame ao impedir a participação de quatro licitantes.

27. Conforme mencionado em instrução prévia (peça 6), o TCU considera irregular a desclassificação de participantes do pregão eletrônico antes da fase de lances. O Acórdão 934/2007-1ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, não deixa dúvida sobre a questão:

‘9.2. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra que, nos pregões que vier a realizar, não adote procedimentos que ocasionem a desclassificação de propostas antes da fase de lances, em decorrência da oferta de valores acima do preço inicialmente orçado pela autarquia, como no item 9.5 do Pregão Eletrônico n. 35/2006, uma vez que o exame da compatibilidade de preços em relação ao total estimado para a contratação deve ser realizado após o encerramento da referida fase, consoante o art. 4º, incisos VII, VIII, IX e XI, da Lei n. 10.520/2002 e o art. 25 do Decreto n. 5.450/2005; (grifos nossos)

28. Vê-se, pois, que a alegação da representante quanto a esse ponto é procedente e que a conduta do pregoeiro violou dispositivos da Lei 10.520/2002 e do Decreto 5.450/2005, além de ter afrontado a jurisprudência do TCU e o próprio edital do certame. Deixa-se, no entanto, de propor qualquer medida em relação ao agente público em função da impropriedade não ter resultado, como se verá adiante, em comprovado prejuízo ao certame ou à Administração.

29. Passa-se agora ao exame da pesquisa de preço realizada pelo órgão em comparação ao valor obtido na licitação. Das sete empresas que apresentaram propostas para a licitação, somente três se mantiveram na sessão de lances: Simpress Comércio, Locação e Serviços S/A, Tecnolta Equipamentos Eletrônicos Ltda. e Zuielo Copy e Serviços Ltda.

30. Os valores estimados pelo Iphan consistem na média dos valores constantes das atas de registro de preços 12/2015 da Secretaria da Pesca e Agricultura, 3/2015 do Ministério da Integração Nacional e 9/2014 do Instituto Federal Goiano, e dos valores unitários ofertados por três empresas (peça 16, p. 48), Simpress, Panacopy e Tecnolta, conforme quadro com valores unitários a seguir:

Item	Qtd.	ARP 12/2015	ARP 3/2015	ARP 9/2014	Simpress	Panacopy	Tecnolta	Média
	unid	R\$						
1	55	188,00	143,36	-	126,35	100,00	415,00	194,54
2	108	314,00	110,00	150,00	145,89	100,00	785,00	267,48
3	75	-	455,00	-	914,20	250,00	725,00	586,05
4	12	870,00	1.093,20	964,46	1.956,06	1.200,00	2.420,00	1.417,29
5	2	2.500,00	1.134,48	-	1.862,13	2.000,00	2.235,00	1.946,32
6	1	683,00	-	-	1.182,60	1.200,00	5.025,00	2.022,65
7	8.766.000	0,07	0,02	0,03	0,05	0,09	0,08	0,0574
8	1.635.000	0,58	0,17	-	0,29	0,09	0,65	0,4717
9	1.200	-	-	-	4,00	15,00	5,50	8,17
10	600	12,66	-	-	4,00	30,00	5,50	13,04

31. Destaca-se a significativa diferença em alguns dos valores apresentados pelas empresas Tecnolta (itens 1, 2, 4 e 6) e Panacopy (itens 9 e 10), na pesquisa de preços realizada pelo órgão, conforme demonstrado no quadro acima. Os elevados preços apresentados pelas citadas empresas na consulta de preços podem ter levado a média a um preço superestimado, em desacordo com o disposto no § 6º do art. 2º da Instrução Normativa SLTI-MP 5/2014.

32. Há que se considerar, no entanto, o impacto, neste momento, desse fato, aliado às indevidas desclassificações de licitantes previamente à fase de lances, no resultado final do certame. Com a finalidade de se verificar a aderência dos preços praticados pela empresa vencedora, Simpress, àqueles praticados pela Administração, conforme pesquisa realizada pelo Iphan, calculou-se a média apenas das atas 12/2015, 3/2015 e 9/2014, excluindo-se os valores obtidos junto a fornecedores, tendo em vista a análise feita no parágrafo anterior, e comparou-se esses valores aos estimados pelo órgão e aos finais obtidos na licitação em análise (ofertado pela empresa Simpress), unitariamente, anualmente e globalmente, conforme quadro que se segue:

Item	Qtd.	Média Iphan	Média Atas	Final	Iphan	Atas (A)	Final (B)	B-A
		Unitário (R\$)			Anual (R\$)			
1	55	194,54	165,68	128,00	128.396,40	109.348,80	84.480,00	-24.868,80
2	108	267,48	191,33	241,67	346.654,08	247.968,00	313.200,00	65.232,00
3	75	586,05	455,00	455,00	527.445,00	409.500,00	409.500,00	0,00
4	12	1.417,29	975,89	1.160,00	204.089,76	140.527,68	167.040,00	26.512,32
5	2	1.946,32	1.817,24	1.215,00	46.711,68	43.613,76	29.160,00	-14.453,76
6	1	2.022,65	683,00	1.800,00	24.271,80	8.196,00	21.600,00	13.404,00
7	8.766.000	0,0574	0,0400	0,0400	503.168,40	350.640,00	350.640,00	0,00
8	1.635.000	0,4717	0,3750	0,3000	771.229,50	613.125,00	490.500,00	-122.625,00
9	1200	8,17	-	3,00	9.804,00	-	3.600,00	-
10	600	13,04	12,66	3,00	7.824,00	7.824,00	1.800,00	-5.796,00
<b>Total Global Anual (R\$)</b>					<b>2.569.594,62</b>	<b>1.930.515,24</b>	<b>1.871.520,00</b>	<b>-62.595,24</b>

33. Verifica-se que, nos itens 1, 5, 7, 8, 9 e 10, os valores negociados junto à empresa Simpress ao final do certame foram bem inferiores aos estimados pelo Iphan (descontos superiores a 30%), obtidos por meio da média aritmética dos preços inseridos na pesquisa de preços. Nos demais itens, apesar de a diferença entre os valores não ser tão significativa, os preços negociados foram todos menores que os estimados pelo órgão, o que, repise-se, tem que ser ressaltado tendo em vista o impacto para maior nesses decorrente dos preços obtidos junto a fornecedores.

34. Em relação aos valores obtidos pela média das atas de preços praticados pela Administração, decorrente da pesquisa realizada pelo próprio Iphan, nota-se que, unitariamente, a empresa Simpress ofertou proposta superior nos itens 2, 4 e 6 (destacados), nos valores anuais de R\$ 65.232,00, R\$ 26.512,32 e R\$ 13.404,00, respectivamente, correspondentes a cerca de 5,6% do total da contratação. Em relação ao valor global da proposta, no entanto, o preço ofertado pela Simpress se manteve R\$ 62.595,24 abaixo da média das atas da Administração.

35. Deve-se considerar, também, que os descontos ofertados pela Simpress ao final devem ter sido ainda maiores do que os registrados em ata, tendo em vista a consulta realizada ao portal de compras governamentais, em que se constatou que o contrato foi assinado em 17/3/2016, pelo valor total anual de **R\$ 1.685.900,00** (peça 4) frente aos R\$ 1.871.520,00 informados no termo de homologação (peça 3).

36. Em que pese a irregular conduta do pregoeiro ao desclassificar quatro licitantes (de um total de sete) antes da fase de lances por terem apresentado proposta com valor acima do estimado, bem como ao [estimar o preço da contratação], por não expurgar valores excessivamente elevados da pesquisa, nota-se que os preços obtidos na licitação foram, globalmente, inferiores aos valores praticados pela Administração, segunda a pesquisa realizada pelo próprio Iphan.

37. Apesar de alguns itens terem se situado em patamares acima dos valores das atas da Administração consultados (itens 2, 4 e 6), há que se considerar que correspondem a uma parcela pequena do total da contratação, cerca de 5,6%, e que não foram computadas, na comparação, as pesquisas junto às empresas (Tecnolta, Panacopy e Simpress) próximas aos valores praticados pela Administração. Tais constatações levam à conclusão de que, apesar das observadas impropriedades, não se pode concluir que o resultado final do certame tenha sido por elas prejudicado.

38. Em função da análise realizada, propõe-se dar ciência ao órgão das impropriedades, bem como, diante da possibilidade de adesão de outros órgãos a itens de forma isolada e dos riscos envolvidos no controle de adesões para apenas alguns itens, não permitir adesões à ata decorrente do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 13/2015.

39. É importante ressaltar, ainda, que o Iphan já assinou o contrato com a licitante vencedora e que a Fundação Cultural Palmares está prestes a celebrar o ajuste, uma vez que o contrato vigente, firmado entre o órgão e a empresa Simpress, expirará em 19/06/2016.

40. No que diz respeito à contratação com a Fundação Cultural Palmares, diante da restrição da competitividade ocasionada pela desclassificação das licitantes antes da fase de lances e da possibilidade da média dos preços obtidos na pesquisa de mercado estar superestimado, entende-se prudente expedir determinação ao órgão, para que avalie, justifique e adote a opção que se mostrar mais vantajosa nesse momento: contratar pela licitação em exame de maneira integral, contratar pela licitação em exame apenas para os itens que se mostrarem vantajosos ou, excepcionalmente e até a deflagração de um novo certame, prorrogar o contrato vigente para atendimento do objeto, nos termos do art. 57, §4º, da Lei 8.666/1993.

41. Feitas essas considerações, constata-se a existência da fumaça do bom direito nas alegações da representante, pressuposto essencial para concessão da medida cautelar pleiteada. Contudo, resta configurado o perigo da demora reverso, ante as informações apresentadas de que

o Iphan já assinou o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 13/2015 e a Fundação Palmares está prestes a celebrar o ajuste, levando-se à não concessão da cautelar.”

6. Em vista desses elementos, a Selog propôs:

6.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

6.2. indeferir o requerimento de medida cautelar, configurado o perigo da demora reverso, ante a comprovação de assinatura pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional do Contrato decorrente do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 13/2015;

6.3. determinar ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, nos termos do art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que não permita adesões à ata decorrente do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 13/2015, tendo em vista que a desclassificação das licitantes antes da fase de lances, em decorrência da oferta de valores acima do preço inicialmente orçado, afronta o art. 4º, inciso XI, da Lei 10.520/2002 e o art. 25 do Decreto 5.450/2005 e está em desacordo com a jurisprudência do TCU (Acórdão 934/2007-1C) e com o próprio edital da licitação;

6.4. determinar ao Instituto Palmares, nos termos do art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que avalie, justifique e adote a opção que se mostrar mais vantajosa, dadas as falhas encontradas no certame: com base na licitação em exame, contratar de maneira integral ou apenas para os itens que se mostrarem vantajosos, ou, excepcionalmente e até a deflagração de um novo certame, prorrogar o contrato vigente para atendimento do objeto, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993;

6.5. dar ciência ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, das seguintes impropriedades identificadas no Pregão Eletrônico 13/2015:

6.5.1. a desclassificação das licitantes em decorrência da apresentação de propostas cujos valores são superiores ao valor estimado, antes da fase de lances, afronta o disposto no art. 4º, inciso XI da Lei 10.520/2002 e o art. 25 do Decreto 5.450/2005 e está em desacordo com a jurisprudência do TCU (Acórdão 934/2007-1C); e

6.5.2. quando da realização da pesquisa de preços, os valores excessivamente elevados devem ser desconsiderados, nos termos do §6º do art. 2º da IN 5/2014;

6.6. fixar o prazo de quinze dias para que o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e a Fundação Cultural Palmares informem as providências adotadas com vistas ao cumprimento das determinações supra;

6.7. encaminhar cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser adotada à representante, VICMA Comércio de Equipamentos Ltda. (CNPJ 05.630.085/0001-05), ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e à Fundação Cultural Palmares; e

6.8. arquivar o presente processo, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore o cumprimento das determinações **supra**.

É o Relatório.

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Tratam os autos da Representação formulada pela empresa VICMA Comércio de Equipamentos Ltda., com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, contra o Pregão Eletrônico para Registro de Preços 13/2015 promovido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, tendo por objeto eventual contratação de serviços de impressão corporativa, de abrangência nacional, com locação de equipamentos, fornecimento contínuo de suprimentos e consumíveis de impressão (exceto papel), solução completa de gerenciamento e suporte técnico preventivo e corretivo **on-site**, conforme edital, com valor anual estimado em R\$ 2.569.594,62.

2. Inicialmente, esclareço que trago este processo à apreciação do Plenário devido à existência de proposta de não adesão à ata de registro de preços decorrente da referida licitação.

3. O pregão foi homologado em 03/02/2016, com adjudicação do objeto à empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços S/A, pelo montante negociado a R\$ 1.871.520,00 (peça 3, p. 1). O Contrato foi assinado em 17/03/2016, pelo valor total anual de R\$ 1.685.900,00.

4. De acordo com a Representante, o certame teria sido maculado pelos seguintes vícios:

a) ausência de previsão, no edital, de serviço de digitalização de documentos, em possível afronta ao Decreto 8.539/2015;

b) habilitação indevida da licitante vencedora, por suposto descumprimento do item 7.2 do instrumento convocatório;

c) frustração do caráter competitivo do certame, em decorrência da desclassificação indevida de licitantes;

d) descrição incorreta dos serviços licitados na ata de registro de preços.

5. A Representação em tela deve ser conhecida, porquanto atende aos requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 c/c os arts. 237, inciso VII, e 235 do Regimento Interno/TCU.

6. A instrução inicial do feito, a cargo da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog (peça 6), descaracterizou as ocorrências relacionadas nas alíneas **a**, **b** e **d** supra. No que diz respeito à ausência de previsão, no edital, de serviço de digitalização de documentos (alínea **a**), com vistas à implantação de processo administrativo em meio eletrônico, em atendimento ao art. 22 do Decreto 8.539/2015, a Unidade Especializada consignou os seguintes fundamentos:

“9.1.6. A digitalização do processo administrativo é um processo bem mais amplo que a digitalização de documentos em si, envolvendo possivelmente a implantação de sistemas de Tecnologia da Informação de forma a atender os requisitos descritos no Decreto 8.539/2015, entre os quais podemos destacar o de garantia de autenticidade de documentos, na forma do art. 6º.

9.1.7 Portanto, antes de se vislumbrar a contratação de serviços para digitalização, é imperioso verificar se a infraestrutura tecnológica do órgão em questão está adequada para receber esses documentos digitalizados.

9.1.8 Julgando serem os serviços de **outsourcing** de impressão uma necessidade imediata para o IPHAN, não é razoável supor que o edital em análise também contemplates serviços de digitalização, uma vez que esses ainda não seriam necessários, enquanto a infraestrutura tecnológica não estiver pronta para o processo digital.

9.1.9 Além disso, pela leitura da alegação realizada, infere-se que a representante confundiu os prazos de elaboração de cronograma de implantação do meio eletrônico e de sua efetiva concretização.

9.1.10 O prazo de seis meses descrito no **caput** do art. 22 é para elaboração do cronograma de implantação, enquanto o prazo para finalização dessa implementação, descrito nos §§1º e 2º, é de dois anos para os órgãos que não possuem processo eletrônico e de três anos para aqueles que já o possuem.

9.1.11 Registre-se que, conforme contato feito por e-mail com os gestores do IPHAN (peça 5, p. 1), verificou-se que o Instituto não possui processo eletrônico, sendo que a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) está prevista para julho de 2016, de forma a atender as exigências contidas no decreto.”

7. Com base nas informações prestadas pela Unidade Especializada, depreende-se que o cronograma do Iphan para atender à obrigatoriedade de implantação do processo eletrônico está em consonância com os marcos temporais fixados pelo Decreto 8.539/2015, não sendo exigível, no momento da licitação, que a unidade jurisdicionada adotasse ferramentas para migrar seus processos administrativos para o meio digital.

8. Ademais, não vislumbro elementos para afirmar que os serviços necessários à operacionalização do processo administrativo digital devem, necessariamente, ser incluídos como objeto de contrato cuja finalidade principal é a prestação de serviço de impressão de documentos. Assiste à Administração avaliar se a característica dos dois serviços recomenda sua licitação em conjunto ou em separado, ou ainda se devem ser desmembrados em parcelas, segundo os critérios estabelecidos no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993. Assim, este tópico da Representação não prospera.

9. Quanto à habilitação da licitante vencedora (alínea **b**), a Representante alega ter sido indevida porque a proposta da referida empresa não teria descrito as especificações dos equipamentos, e, portanto, deveria ter sido desclassificada por não atender aos requisitos do edital, conforme preceituado no subitem 7.2 do ato convocatório.

10. Sobre esse tema, a Selog esclarece, primeiramente, que a menção ao item 7.2 do edital não implica semelhança com as razões que levaram à desclassificação de outros licitantes (apresentação de proposta superior ao preço orçado para a contratação), pois o motivo da impugnação em tela é a ausência de descrição de itens da proposta. Essa suposta irregularidade foi devidamente afastada no arrazoado que passo a transcrever (peça 6):

“9.3.5 A respeito da desclassificação prevista no item 7.2 do edital, destaca-se que a análise a ser despendida pelo pregoeiro, em etapa anterior a de lances, deve se ater à descrição minimamente compatível, no intuito de se eliminar as propostas cujas descrições manifestamente não estão em conformidade com o edital. Deve, desse modo, ser realizada a análise detalhada das especificações técnicas em etapa posterior, somente para a proposta vencedora, em favor de obtenção de uma maior economicidade para a Administração Pública decorrente da disputa de mais licitantes pelo objeto do certame.

9.3.6 Esse entendimento vem ao encontro do que ensina Marçal Justen Filho, em seu livro ‘Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico’ (Editora Dialética, 4ª edição, São Paulo, 2005, p. 117):

‘De todo o modo, não cabe disputa mais aprofundada nessa etapa inicial. O pregoeiro deverá examinar a proposta e verificar se a descrição ali contida corresponde àquela adotada no edital. Em caso positivo reputará classificada a proposta. Não é oportuno questionar, nesse momento, a compatibilidade real entre o bem ofertado pelo licitante e as exigências editalícias.’

9.3.7 Comparando-se a descrição dos itens licitados com a detalhada do objeto ofertado pela licitante vencedora em cada item da Ata do Pregão (peça 1, p. 14, 15, 17, 18, 20, 22-26), não foram observadas quaisquer incompatibilidades que justificassem a desclassificação sumária da vencedora pelo critério estabelecido no item 7.2 do Edital, ao contrário do que afirma a representante.

9.3.8 Ademais, destaca-se que, embora alegado, a representante não trouxe ao processo elementos de convicção probatórios, a fim de evidenciar que a licitante vencedora não preencheu os requisitos do Edital.

9.3.9 Sendo assim, entende-se ser improcedente essa alegação trazida pela representante.”

11. No que tange à descrição incorreta dos serviços na ata de registro de preços (alínea **c**), a instrução elaborada pela Selog afastou a conjectura de que os agentes da administração seriam levados

a crer que a licitação também teria abrangido os serviços de digitalização, pois a descrição do objeto da contratação contida no item 1 da Ata de Registro de Preços é idêntica à contida no item 1.1 do Edital e no item 1.1 do Contrato. Ademais, os três instrumentos enunciam a prevalência do Anexo I do Termo de Referência em caso de divergência entre ele e o Edital. Sendo assim, este tópico da Representação também se mostra improcedente.

12. Quanto à possível restrição ao caráter competitivo do certame (alínea **d**), devido à desclassificação das empresas participantes do Pregão Eletrônico SRP 13/2015 em etapa prévia à fase de lances, foi realizada a oitiva prévia do Iphan e da empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços S/A, adjudicatária do objeto licitado, com fundamento no disposto pelo art. 276, § 2º, do RI/TCU, tendo em vista a possível adoção de medida cautelar. E, para dirimir dúvida quanto à economicidade do certame, solicitou-se ao Iphan, mediante diligência, a documentação comprobatória da pesquisa de preços realizada.

13. A análise empreendida pela Selog levou à conclusão, a qual me filio, de que a desclassificação das licitantes anterior à fase de lances, em decorrência da oferta de valores acima do preço inicialmente orçado violou o art. 25 do Decreto 5.450/2005, segundo o qual o exame da proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação deve ocorrer após o encerramento da etapa de lances, **in verbis**:

‘Art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.’

14. Acrescenta a unidade técnica que, além de contrária à legislação, a prática adotada pelo pregoeiro está em desacordo com a jurisprudência do TCU (Acórdão 934/2007-1ª Câmara) e com o próprio edital do certame (itens 21-28 da instrução), resultando na exclusão indevida de quatro das sete empresas que apresentaram propostas para a licitação. Deste modo, a Representação em tela é parcialmente procedente, restando averiguar as providências cabíveis em face da licitação, do contrato dela decorrente e de eventuais adesões à ata de registro de preços.

15. Com base no princípio de que não existe nulidade sem prejuízo, a Selog avaliou a economicidade do certame, apontando que a pesquisa de preços realizada pelo órgão licitante computou cotações excessivas apresentadas pelas empresas Tecnolta e Panacopy, o que, a princípio, poderia sugerir a inadequação do parâmetro utilizado para avaliar a compatibilidade dos preços da proposta vencedora com os de mercado.

16. Não obstante, a Unidade Especializada comparou os preços da proposta vencedora com um novo estudo de preços, que excluiu as cotações ofertadas por três empresas em resposta à pesquisa direta do órgão licitante, anulando o efeito dos dois orçamentos excessivos, e considerou apenas os valores constantes em três atas de registros de preço computadas pelo contratante. Diante disso, constatou que o preço global ofertado pela empresa vencedora situou-se em patamar 30% inferior ao novo referencial, e que os seus preços unitários o superariam em apenas três dos dez itens licitados, mesmo assim em montante que corresponde a 5,6% do total da contratação, conforme se extrai do seguinte trecho da instrução:

“33. Verifica-se que, nos itens 1, 5, 7, 8, 9 e 10, os valores negociados junto à empresa Simpress ao final do certame foram bem inferiores aos estimados pelo Iphan (descontos superiores a 30%), obtidos por meio da média aritmética dos preços inseridos na pesquisa de preços. Nos demais itens, apesar de a diferença entre os valores não ser tão significativa, os preços negociados foram todos menores que os estimados pelo órgão, o que, repise-se, tem que ser ressaltado tendo em vista o impacto para maior nesses decorrente dos preços obtidos junto a fornecedores.

34. Em relação aos valores obtidos pela média das atas de preços praticados pela Administração, decorrente da pesquisa realizada pelo próprio Iphan, nota-se que, unitariamente, a empresa Simpress ofertou proposta superior nos itens 2, 4 e 6 (destacados), nos valores anuais de R\$ 65.232,00, R\$ 26.512,32 e R\$ 13.404,00, respectivamente, correspondentes a cerca de

5,6% do total da contratação. Em relação ao valor global da proposta, no entanto, o preço ofertado pela Simpress se manteve R\$ 62.595,24 abaixo da média das atas da Administração.

35. Deve-se considerar, também, que os descontos ofertados pela Simpress ao final devem ter sido ainda maiores do que os registrados em ata, tendo em vista a consulta realizada ao portal de compras governamentais, em que se constatou que o contrato foi assinado em 17/3/2016, pelo valor total anual de **R\$ 1.685.900,00** (peça 4) frente aos R\$ 1.871.520,00 informados no termo de homologação (peça 3).”

17. Deste modo, apesar da desclassificação indevida de licitante antes da fase de lances e da existência de impropriedade na elaboração da pesquisa de preços, filio-me a conclusão de que a licitação não se mostrou antieconômica, tendo em vista que o preço global ofertado pela empresa vencedora situou-se em patamar inferior à média das três atas de registro de preços utilizadas na pesquisa de mercado efetuada pelo Iphan, havendo um desvio de preços unitários pouco significativo em relação ao valor estimado da contratação, o qual pode ter sido eliminado pelo fato de o valor da contratação ter sido inferior ao valor da proposta adjudicada.

18. Como o Contrato n. 5/2016 firmado entre o Iphan e a empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços S/A, foi assinado em 17/03/2016, eventual determinação para a anulação do ajuste em função das impropriedades verificadas na licitação poderia sujeitar a Administração a custos de desfazimento do negócio jurídico superiores à vantagem que dela decorreria. Portanto, acolho a proposta de dar ciência ao órgão das impropriedades detectadas, de maneira a evitar outras ocorrências semelhantes, mas, considerando tais irregularidades, cabe determinar ao Iphan que não prorrogue o referido contrato, bem como não permita novas adesões à ata decorrente do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 13/2015.

19. Em linha de consonância com as providências acima propostas, cumpre também determinar à Fundação Cultural Palmares, cujo contrato decorrente do registro de preços em exame aguardava pronunciamento da Procuradoria Federal no momento da resposta à oitiva, que se abstenha de firmar o ajuste, podendo prorrogar excepcionalmente a execução do contrato findo em 19/06/2016 para prestação do serviço pelo tempo necessário à realização de licitação, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala de Sessões, em 17 de agosto de 2016.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

## ACÓRDÃO 2131/2016 – TCU – Plenário

1. Processo TC 009.481/2016-8.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: VICMA Comércio de Equipamentos Ltda. (CNPJ 05.630.085/0001- 05)
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog.
8. Advogado constituído nos autos: Gevaldo Lopes Silva, OAB/RJ 69.560, e Renan do Nascimento Rodrigues, OAB/RJ 158.934.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela empresa VICMA Comércio de Equipamentos Ltda. contra o Pregão Eletrônico para Registro de Preços 13/2015, promovido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, tendo por objeto a contratação de serviços de impressão corporativa, de abrangência nacional, com locação de equipamentos, fornecimento contínuo de suprimentos e consumíveis de impressão (exceto papel), solução completa de gerenciamento e suporte técnico preventivo e corretivo on-site.

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

9.1. conhecer da representação formulada pela empresa VICMA Comércio de Equipamentos Ltda., satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para no mérito considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência ao Iphan de que:

9.2.1. a desclassificação das licitantes, antes da fase de lances, em decorrência da apresentação de propostas cujos valores são superiores ao valor estimado afronta o disposto no art. 4º, inciso XI, da Lei 10.520/2002 e no art. 25 do Decreto 5.450/2005;

9.2.2. os valores excessivamente elevados obtidos na pesquisa de preços não podem ser considerados para obtenção do resultado, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo, nos termos do art. 2º, § 6º, da IN 5/2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – SLTI/MPOG;

9.3. determinar, nos termos do art. 250, II, do Regimento Interno do TCU:

9.3.1. ao Iphan, que não prorogue o Contrato n. 5/2016 firmado com a empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços S/A, bem como que não permita adesões à ata decorrente do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 13/2015, tendo em vista as impropriedades descritas no subitem 9.2 acima;

9.3.2. à Fundação Cultural Palmares, que se abstenha de firmar contrato decorrente da adesão à Ata de Registro de Preços 13/2015, podendo prorrogar excepcionalmente a execução do contrato findo em 19/06/2016 para prestação do serviço pelo tempo necessário a realização de licitação, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993.

10. Ata nº 32/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/8/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2131-32/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral