

**BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO S.A  
BANDES**

**Pregão BANDES Eletrônico:** 2019/005

**Processo Administrativo:** 055/2019

**DECISÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO**

**Objeto**

Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de outsourcing de impressão, mediante pagamento por folha impressa, conforme condições, quantidades, estimativas e exigências estabelecidas no edital e seus anexos.

**Relatório:**

Na sessão pública realizada no dia 10.07.2019, a empresa DM SOLUTIONS LTDA apresentou o lance final de R\$ 351.600,00 (trezentos e cinquenta e um mil e seiscentos reais) - menor valor global para o objeto licitado - motivo pelo qual fora iniciada negociação junto à mesma, em atenção ao disposto no Edital de Pregão nº 2019.005 e Regulamento de Licitações e Contratos do Banded.

Na oportunidade, foi informado aos fornecedores que a presente licitação foi orçada em R\$ 429.600,00, conforme consta no item 3.4 do Edital de Pregão nº 2019.005.

Em seguida, foi solicitado à empresa DM SOLUTIONS LTDA que informasse os valores unitários dos itens, respeitando-se o lance final de R\$ 351.600,00, bem como os valores unitários máximos aceitos pelo Banded, a saber: item 1 R\$ 0,12; item 2 R\$ 0,68; item 3 R\$ 0,54 e item 4 R\$ 1,63.

Descrição do Item	Valor Unitário Máximo de Referência
A4 - P/B 75g/m2	R\$ 0,12
A4 - Color 75g/m2	R\$ 0,68
Ofício II 180 g/m2 P/B - Color	R\$ 0,54
A3 - P/B - Color 75g/m2	R\$ 1,63

**Resumo da negociação:**

EMPRESA: DM SOLUTIONS LTDA					
Descrição do Item	Proposta Cadastrada Comprasnet em valores unitários	Melhor lance em valores unitários	Fase de Negociação: Proposto ao Fornecedor em valores unitários	Negociação: Limites informados em valores unitários	Fornecedor manteve em valores unitários
A4 - P/B 75g/m2	0,09	0,05	0,06	0,05	0,05
A4 - Color 75g/m2	0,50	0,37	0,59	0,37	0,37
Ofício II 180 g/m2 P/B - Color	2,00	2,00	0,53	0,54	2,00
A3 - P/B - Color 75g/m2	4,00	4,00	1,55	1,63	4,00

Em razão de o fornecedor DM SOLUTIONS LTDA não ter reduzido os valores dos itens 3 e 4, a proposta foi rejeitada no sistema e o segundo fornecedor, OSIRIS COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, foi convocado a iniciar negociação, propondo o valor final de R\$ 366.240,00 e valores unitários de: item 1 R\$ 0,08; item 2 R\$ 0,40; item 3 R\$ 0,54 e item 4 R\$ 0,50.

EMPRESA: OSIRIS COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA					
Descrição do Item	Proposta Cadastrada Comprasnet em valores unitários	Melhor lance em valores unitários	Negociação: Limites informados em valores unitários	Fase de Negociação: Proposto ao Fornecedor em valores unitários	Fornecedor aceitou os valores unitários
A4 - P/B 75g/m2	0,12	0,08	0,08	0,08	0,08
A4 - Color 75g/m2	0,50	0,40	0,40	0,40	0,40
Ofício II 180 g/m2 P/B - Color	1,00	0,65	0,54	0,54	0,54
A3 - P/B - Color 75g/m2	1,00	0,65	0,65	0,50	0,50

Apresentada a documentação de habilitação, a arrematante OSIRIS COMÉRCIO E SERVIÇO LTDA foi declarada vencedora do certame, dando-se início à fase recursal.

Diante disso, a empresa DM SOLUTIONS LTDA apresentou intenção de recurso no dia 09.07.2019 e razões recursais no dia 16.07.19.

Contrarrazões recursais apresentadas no dia 22.07.2019.

É o relatório.

### 1. Dos Requisitos de Admissibilidade:

Inicialmente, cumpre salientar que a Recorrente apresentou intenção de recurso devidamente motivada dentro do prazo disponibilizado no Portal [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br).

Preenchidos os requisitos legais, as intenções recursais foram aceitas e foi aberto o prazo para a apresentação de razões e contrarrazões, o que ocorreu nos dias 16.07.2019 e 22.07.2019, respectivamente.

O recurso interposto pela Recorrente foi feito nos termos da Lei, observando a tempestividade, a legitimidade e a motivação, razão pela qual foi conhecido por esta Pregoeira.

### 2. Das alegações da recorrente:

A recorrente questionou a sua desclassificação na licitação em referência, à alegação de que, em suma, o critério de julgamento do certame era o menor preço global, tendo havido alteração da regra de julgamento no curso da análise da proposta. Alega que *"(...) no edital não existe regra de desclassificação de licitantes em razão do preço unitário acima do valor unitário. Eis que nesse caso a recorrente não poderia ser desclassificada"*.

Sustentou, pois, que houve descumprimento dos termos do edital e pugnou pela anulação do ato de desclassificação da recorrente ou pela anulação do certame.

### 3. Das contrarrazões:

Em contrarrazões, a empresa OSIRIS COMÉRCIO E SERVIÇO LTDA sustentou que foi correta a desclassificação da recorrente, eis que além do critério de julgamento por menor preço global, o edital também previu o regime de contratação por preço unitário, como forma de execução do objeto do pregão em referência.

Além disso, alegou que o edital explicitou que os preços unitários deveriam ter somente duas casas decimais, o que não restou atendido pela recorrente, durante a negociação.

Citou, por fim, que *"o próprio sistema usado pelo Órgão Contratante para inserção das propostas já indica o valor unitário a ser preenchido, de forma que os lances seriam dados por itens que eram automaticamente somados e no final chegava-se ao valor Total Global do lote. Ou seja, pelo próprio sistema dava para entender a importância do valor unitário"*.

Requeru, em fecho, a manutenção da desclassificação da empresa DM SOLUTIONS LTDA e a continuidade do procedimento licitatório.

É a síntese.

#### **4. Da análise:**

Na sessão pública referente ao processo licitatório em análise, durante a fase de negociação, a recorrente DM SOLUTIONS LTDA teve sua proposta rejeitada no sistema em razão de não ter procedido ao ajuste dos valores unitários aos limites máximos aceitos por esta Instituição.

Conforme consta no instrumento convocatório, a presente licitação teve como Critério de Julgamento o Menor Preço Global, bem como o Preço Unitário como Regime de Contratação. A propósito, no curso do edital em apreço foram feitas várias menções ao regime de contratação a ser utilizado. Leiam-se:

### **3. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

3.1. *O objeto do Pregão será executado em regime de Contratação por **Preço Unitário**. (...)*

### **9. DO ENVIO DA PROPOSTA DE PREÇO (...)**

10.5. *A proposta deverá indicar o **valor unitário** e o global do item, elaborada na forma do Anexo III (Apresentação da Proposta de Preço). (...)*

10.6. *Para a elaboração da proposta o licitante deverá considerar:*

10.6.1. *Os **valores unitário** e global deverão ser calculados com duas casas decimais após a vírgula. (...)*

### **10. DA SESSÃO PÚBLICA E FASE DE LANCES (...)**

11.8. *Os lances serão ofertados considerando o **MENOR PREÇO GLOBAL**.*

11.8.1. *Os **preços unitário** e global deverão conter no máximo duas casas decimais após a vírgula. (...)*

### **11. DA ACEITABILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA(...)**

12.9. *O Pregoeiro poderá fixar prazo para o reenvio do anexo contendo a proposta detalhada quando o preço total ofertado for aceitável, mas os **preços unitários** necessitarem de ajustes aos valores estimados pelo BANDES, ou ainda haja necessidade de ajustes para adequar a proposta aos requisitos exigidos neste edital e seus anexos. (...)*

### **13. PREÇO E FORMA DE PAGAMENTO**

13.1. *Os valores a serem pagos mensalmente pelo BANDES à CONTRATADA serão aqueles resultantes da aplicação dos **valores unitários** das cópias e impressões multiplicado pela quantidade de cópias e impressões efetivamente produzidas no mês anterior ao do faturamento e aceitos pela fiscalização do BANDES. (...)* (grifou-se)

Além das menções efetuadas no edital e no Termo de Referência, outras tantas constam dos anexos e da minuta contratual. Veja-se, por oportuno, que o Anexo III, que trata da Apresentação da Proposta de Preços, evidencia de forma patente, o valor unitário como norteador da presente disputa. Observe-se:

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de outsourcing de impressão, mediante pagamento por folha impressa, conforme condições, quantidades, estimativas e exigências estabelecidas, conforme as especificações deste Edital e de seus Anexos.

#### QUADRO RESUMO DA PROPOSTA DE PREÇOS

ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	QUANTIDADE ESTIMADA (A)	VALOR UNITÁRIO (B)	VALOR TOTAL POR ITEM (C) = (A x B)
01	Impressão monocromática A4 75 g/m2	3.120.000		
02	Impressão policromática A4 75 g/m2	240.000		
03	Impressão monocromática ou policromática Ofício II 180 g/m2	36.000		
04	Impressão monocromática ou policromática A3 75 g/m2	2.400		
VALOR GLOBAL DA PROPOSTA				

O valor global da proposta para o período contratual de 24 meses é de R\$ \_\_\_\_\_ (valor por extenso).

**PRAZO DE VALIDADE DA PROPOSTA:** \_\_\_\_\_ (número por extenso) dias.

Para registro da oferta no portal [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br), as proponentes deverão calcular o “Valor unitário do quilometro rodado”, para o lote e lançar o valor resultante no portal [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br).

Todos os valores propostos deverão ser apresentados com duas casas decimais após a vírgula.

Com a ressalva do erro material correspondente à equivocada descrição do serviço - facilmente perceptível e sem prejuízo para a compreensão de seu conteúdo - note-se que a incidência do valor unitário foi, não só, evidenciada como também **foi devidamente registrada a necessidade de inclusão de tal informação pelos proponentes no Portal [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br).**

Importante ressaltar que a inserção dos itens e de seus valores no Portal [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br) conferiu à licitação a transparência necessária a evidenciar que *tanto o valor global da proposta quanto os valores unitários estariam sob análise desta Instituição*, tudo sob observância dos demais participantes, também vinculados às mesmas regras.

Como mencionado em contrarrazões:

*“o próprio sistema usado pelo Órgão Contratante para inserção das propostas já indica o valor unitário a ser preenchido, de forma que os lances seriam dados por itens que eram automaticamente somados e no final chegava-se ao valor Total Global do lote. Ou seja, pelo próprio sistema dava para entender a importância do valor unitário”.*

E não poderia ser outra a conclusão, já que o objeto da disputa em comento está intrinsecamente relacionado aos custos unitários de cada um dos itens licitados.

É dizer que, tanto o registro da licitação no Portal [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br), quanto a própria disputa de preços foram balizadas pela inserção dos valores dos itens, ou seja, pela inserção dos valores unitários para cada um dos serviços, tal qual delineado no Edital de Pregão nº 2019.005.

Assim, não cabe à recorrente mitigar a influência dos valores unitários quando da análise da proposta vencedora do certame, vez que os valores unitários são inerentes à natureza do próprio serviço prestado e, por consequência, à contratação ora almejada.

Ademais, observe-se que fora efetuada a negociação junto à recorrente, via chat, **sendo oportunizado o ajuste dos valores unitários dentro dos limites máximos aceitos pelo Bandes**, tal qual assevera o item 12.9 do Edital.

Embora durante a fase de negociação, o fornecedor tenha informado os custos unitários para o montante global proposto, observou-se que houve majoração em dois dos itens disputados, de forma que – apesar da aparente redução dos itens 3 e 4 – **os itens 1 e 2 foram sobrelevados para além do lance final registrado em sistema**.

Veja-se que o ajuste deveria ter sido efetuado apenas nos itens que extrapolavam o valor máximo cotado por esta Instituição. Não seria possível, pois, lançar mão da majoração aleatória dos itens que tiveram lances inferiores, seja por vedação do próprio sistema, seja pelo fato de que aceitar a majoração dos preços licitados consistiria em malferir as regras do certame, isonômicas para todos os participantes.

Assim, apesar dos esforços envidados no sentido de serem ajustados os valores unitários apresentados respeitando-se os valores máximos orçados pelo Bandes, bem como o limite de duas casas decimais após a vírgula, o fornecedor declinou de ajustar os valores unitários apresentados, motivo pelo qual teve sua proposta rejeitada no presente certame.

Nesse ponto, faz-se mister ressaltar a importância da apresentação de preços unitários em uma licitação, pois apenas o menor preço global não assegura a contratação de proposta mais vantajosa para a Administração. Assim, a exigência de valores unitários possui o condão de coibir o chamado “*jogo de planilhas*”, identificado na doutrina e na jurisprudência como fator de grande prejuízo para o órgão contratante. Nesse sentido, já se posicionou o Tribunal de Contas da União e a Advocacia Geral da União. Leia-se:

*“O jogo de planilha consiste na prática ilegal de se efetivar a contratação de proposta de menor preço global, mas com disparidade entre seus preços unitários e os apurados pela Administração. Dessa forma, com os aditamentos contratuais, permite-se o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários cotados por valores acima do mercado e a redução dos quantitativos dos itens cotados a preços inferiores de mercado”.*

Dessarte, **mesmo nas licitações cujo critério de julgamento é o menor valor global, é necessário que sejam apresentados os preços unitários**, já que é a partir do somatório de tais valores que, por óbvio, encontraremos o preço global. Se tais preços variarem em quantias significativas, superiores ou inferiores ao orçamento estimado, a proposta poderá causar prejuízos ao órgão contratante.

A esse respeito, leia-se Joel de Menezes Niebubhr:

*“A jurisprudência vem assentando entendimento de que as propostas devem ser analisadas tanto sob a égide do preço global quanto do preço unitário. A premissa é de que o preço global provém do unitário. Ele é a soma do unitário. Se há problema no unitário, há problema no global, ainda que não sejam aparentes. Aliás, a exigência da apresentação dos preços unitários mesmo em licitação julgada pelo preço global presta-se justamente a este propósito, permitir ampla e completa análise da aceitabilidade das propostas, sob todas as suas vertentes, a fim de possibilitar à Administração a identificação e a desclassificação de proposta defeituosa”*(NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013).

Assevera, também, o Tribunal de Contas da União que:

*“É imprescindível a verificação da existência de subpreços ou sobre preços, de modo a evitar possíveis distorções dos preços unitários ofertados. Essa atuação poderá evitar, na apresentação de necessários acréscimos contratuais, especialmente em obras e serviços, o chamado ‘jogo de planilha’, que invariavelmente leva a possíveis aditamentos ao contrato e superfaturamento do objeto contratado”.*

Imperioso, pois, que a Administração esteja atenta às distorções eventualmente existentes nas propostas, para assegurar tanto a vantajosidade, quanto o tratamento isonômico dos licitantes.

Veja-se, a propósito, que os valores consignados pela ora recorrente para os itens 3 e 4 não só estão acima do valor máximo orçado por esta Instituição, como são bem superiores aos lances finais registrados pelos disputantes da sessão pública ocorrida no dia 10.07.2019 e da maioria das propostas cadastradas no sistema. Ora, tal fato sugere o descuido do recorrente na análise dos valores unitários para a composição do seu preço global e a pertinência da análise prévia dos custos da presente contratação, efetuada por esta Instituição e divulgada durante a fase de negociação.

Qualquer análise que destoasse de tal entendimento resultaria em flagrante lesão ao interesse público e à garantia da manutenção da igualdade entre os licitantes.

## 5. Conclusão:

Pelos motivos acima elencados, conheço do recurso apresentado pela empresa **DM SOLUTIONS LTDA** e, no mérito **NEGO PROVIMENTO** ao mesmo, mantendo a decisão que desclassificou a proposta de preços no Portal [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br).

Submeto a presente decisão à apreciação do Diretor de Administração e Finanças desta Instituição, para ratificação ou reforma.

Vitória, 29 de julho de 2019.

**Andressa Maria Gujansky Santana dos Santos**  
Pregoeira BANDES