



## DECISÃO DE DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA

**Processo:** 2025-RTB8W

**Pregão Eletrônico:** nº 002/2026

**Objeto:** Registro de Preços para licenciamento de solução de gestão integrada, implantação, suporte técnico, treinamento e apoio técnico-operacional.

**Licitante:** ACTIO DIGITAL LTDA

### I – RELATÓRIO

Trata-se de análise da exequibilidade da proposta e do atendimento às exigências formuladas em diligência complementar instaurada no âmbito do Pregão Eletrônico nº 002/2026, destinado à formação de Ata de Registro de Preços, cujo objeto poderá ser demandado por múltiplos órgãos participantes, com risco de execução simultânea do quantitativo máximo previsto. Em razão de indícios de inexequibilidade e da necessidade de aferição objetiva da capacidade de execução, foi expedida a DILIGÊNCIA COMPLEMENTAR, com solicitação expressa de (i) Plano de Capacidade Operacional para execução simultânea, (ii) Declaração Formal de capacidade integral (incluindo simultaneidade sem prejuízo e sem necessidade de reequilíbrio), e (iii) Memória de cálculo do custo da UST (R\$ 50,00), consignando-se que a não apresentação, insuficiência ou ausência de comprovação objetiva implicaria desclassificação por inexequibilidade.

Em resposta, a empresa apresentou documento contendo essencialmente a planilha de itens/quantitativos/valores, com destaque para suporte técnico (29.520 licenças/mês) e UST (12.100 unidades a R\$ 50,00), totalizando R\$ 3.399.999,99.

Consta ainda nos autos relatório de “Proposta Fornecedor Licitação” com Valor Total Global inicialmente cadastrado de R\$ 25.667.584,00, evidenciando discrepância expressiva em relação ao valor final.

### II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E PARÂMETROS DE CONTROLE (LEI 14.133/2021, EDITAL E TCU).

Nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, serão desclassificadas propostas que apresentem preços inexequíveis ou que não tenham sua exequibilidade demonstrada quando exigido, sendo legítima a exigência de demonstração quando houver indícios (art. 59, §2º) e a realização de diligências para instrução (art. 64). A jurisprudência do TCU consolidou entendimento de que a regra do art. 59, §4º, conduz a presunção relativa de inexequibilidade (não automática), impondo à Administração o dever de oportunizar demonstração de viabilidade, o que foi reafirmado no Acórdão nº 465/2024 – Plenário, ao consignar que a Administração deve dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade.

Além disso, o Portal “Licitações e Contratos” do TCU sintetizam orientação no sentido de que a Administração deve promover diligências e oportunizar demonstração, em atenção à Súmula TCU 262, e que a análise deve ser motivada e objetiva.



De outro lado, o TCU também é firme ao rechaçar desclassificações baseadas em critérios subjetivos ou em análise fragmentada/descolada de parâmetros objetivos, recomendando motivação robusta e coerência com o instrumento convocatório (ex.: Acórdão 2332/2025 – Plenário, que trata de desclassificação por alegada inexecução fundada em critérios subjetivos/itens isolados).

No plano editalício, o Edital estabelece, entre outros, que o licitante não poderá oferecer proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto (critério essencial em SRP) e que todos os custos e encargos devem estar incluídos nos valores ofertados; dispõe ainda que os preços ofertados são de exclusiva responsabilidade do licitante, não lhe assistindo direito de pleitear alteração por erro/omissão.

### **III- DO MODELO SRP E DO DEVER DE ANÁLISE DO QUANTITATIVO MÁXIMO**

O certame adota o Sistema de Registro de Preços. Embora o SRP não obrigue a Administração a contratar a totalidade estimada, a empresa registrada deve possuir capacidade técnica e operacional compatível com o quantitativo máximo previsto, uma vez que é juridicamente possível que os órgãos participantes utilizem suas cotas de forma simultânea.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é consolidada no sentido de que a análise de exequibilidade deve considerar o cenário máximo potencial previsto no edital, não sendo suficiente avaliar a viabilidade com base em médias históricas ou projeções genéricas. Nesse sentido, o Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário estabelece que a Administração deve verificar a viabilidade real da execução do objeto nos quantitativos máximos previstos.

Assim, a exequibilidade aqui deve ser examinada por dois eixos indissociáveis: (i) capacidade técnico-operacional instalada e demonstrada para atender o quantitativo máximo de suporte, UST e implantação em horizonte factível; e (ii) viabilidade econômico-financeira do preço ofertado, com memória de cálculo minimamente idônea para sustentar o custo unitário, evitando risco de inadimplemento, degradação de SLA, paralisações e pleitos oportunistas de recomposição.

### **IV - DO CONTEÚDO DA DILIGÊNCIA E DO ÔNUS DE COMPROVAÇÃO IMPOSTO À LICITANTE**

A diligência complementar foi clara ao exigir, de modo expresso e com conteúdo mínimo, a apresentação de: (a) Plano de Capacidade Operacional para execução simultânea; (b) Declaração formal assinada afirmando capacidade técnica, operacional e financeira para executar integralmente o quantitativo máximo da Ata, assegurando que a execução simultânea por múltiplos órgãos não comprometerá a qualidade/continuidade e que não haverá necessidade de reequilíbrio; e (c) Memória de cálculo do custo da UST, contendo estrutura de composição do custo unitário (R\$ 50,00), discriminação de custos diretos e indiretos, margem estimada e compatibilidade com encargos trabalhistas e tributários.

A diligência consignou, ainda, consequência expressa: a não apresentação, a insuficiência ou a não comprovação objetiva da viabilidade operacional e econômica da execução integral da Ata implicaria a desclassificação por inexecução, com base no art. 59 da Lei 14.133/2021, visando resguardar o interesse a e prevenir risco de



frustração da Ata, especialmente diante da possibilidade de utilização simultânea por múltiplos órgãos participantes.

## **V - ANÁLISE CRÍTICA DA RESPOSTA À DILIGÊNCIA E DA DISCREPÂNCIA ENTRE PROPOSTA INICIAL E FINAL**

A diligência complementar instaurada por esta Administração estabeleceu obrigações específicas e objetivas a serem cumpridas pela licitante, não se limitando à reapresentação de valores ou planilhas de preço. Exigiu-se, expressamente, a demonstração concreta da capacidade operacional para execução simultânea do quantitativo máximo previsto na Ata, a apresentação de declaração formal de capacidade técnica, operacional e financeira para execução integral sem necessidade de reequilíbrio, bem como memória de cálculo detalhada da composição do custo unitário da UST.

Entretanto, a resposta apresentada pela empresa concentrou-se essencialmente na reapresentação da planilha de itens, quantitativos e valores, com destaque para suporte técnico (29.520 licenças/mês), UST (12.100 unidades a R\$ 50,00) e total global de R\$ 3.399.999,99. Embora tais informações confirmem o preço final ofertado, elas não se confundem com a demonstração técnica e econômico-operacional exigida na diligência.

Não se identificou, na documentação encaminhada como resposta, plano estruturado de capacidade operacional contendo:

- 1) descrição detalhada da estrutura organizacional vinculada ao contrato;
- 2) quantitativo de profissionais por área técnica com alocação específica ao objeto;
- 3) matriz de absorção de demanda simultânea por múltiplos órgãos;
- 4) cronograma ou modelo operacional que limite ou organize a simultaneidade de implantações;
- 5) comprovação de infraestrutura tecnológica dimensionada para o quantitativo máximo.

Da mesma forma, não se constatou a apresentação de declaração formal nos termos exatos requeridos na diligência, com assunção expressa de responsabilidade pela execução integral do quantitativo máximo simultâneo sem prejuízo da qualidade ou necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro.

Quanto à memória de cálculo da UST, a resposta não evidenciou de forma detalhada a decomposição de custos diretos e indiretos, encargos incidentes, margem operacional e compatibilidade com a estrutura efetivamente declarada, limitando-se a reafirmar o valor unitário já constante da proposta.

Assim, sob o ponto de vista material, a diligência não foi integralmente atendida quanto ao conteúdo técnico exigido, permanecendo lacuna relevante na comprovação objetiva da viabilidade operacional e econômica da execução integral da Ata.

Paralelamente, merece destaque a discrepância expressiva entre o valor inicialmente cadastrado no sistema eletrônico e o valor final consolidado.

Conforme consta nos autos, a proposta originalmente registrada apresentava Valor Total Global de R\$ 25.667.584,00. Posteriormente, ao término da fase competitiva e confirmado na resposta à diligência, o valor consolidado passou a ser R\$ 3.399.999,99.



A diferença supera R\$ 22 milhões, representando redução extremamente significativa. É certo que o procedimento do pregão eletrônico admite disputa e redução de preços. Contudo, variações dessa magnitude impõem à Administração o dever de examinar com rigor redobrado a consistência da formação do preço e sua compatibilidade com a estrutura operacional declarada.

A redução substancial, por si só, não constitui irregularidade automática. Todavia, quando associada à ausência de comprovação robusta da capacidade instalada para execução simultânea do quantitativo máximo em Sistema de Registro de Preços, passa a representar elemento relevante na análise global da exequibilidade.

Em outras palavras, a discrepância entre a proposta inicial (R\$ 25.667.584,00) e o valor final (R\$ 3.399.999,99), somada à insuficiência da demonstração técnico-operacional exigida na diligência, reforça o entendimento de que a viabilidade da execução integral da Ata não foi comprovada de maneira objetiva e inequívoca.

Portanto, a análise conjunta dos elementos — resposta limitada à reapresentação de preços, ausência de comprovação material da capacidade simultânea e variação expressiva do valor global — conduz à conclusão de que os indícios de inexequibilidade não foram satisfatoriamente afastados.

## **VI – ANÁLISE MATERIAL DA CAPACIDADE OPERACIONAL (SUPORTE, UST E IMPLANTAÇÃO) E DO RISCO CONCRETO DE FRUSTRAÇÃO DA ATA**

A aferição da exequibilidade, no presente caso, exige análise material da compatibilidade entre a estrutura operacional declarada pela licitante e o quantitativo máximo previsto no Termo de Referência, considerando a possibilidade jurídica e fática de utilização simultânea da Ata por múltiplos órgãos participantes.

Não se trata, portanto, de exame abstrato ou hipotético, mas da verificação objetiva de que a empresa possui capacidade instalada suficiente para executar o objeto nas condições máximas admitidas pelo edital.

### **1. Suporte Técnico (Licenças/mês)**

O quantitativo máximo previsto é de 29.520 licenças/mês, distribuídas entre seis órgãos estaduais.

A empresa declarou possuir 4 profissionais para suporte técnico. Considerando jornada média de 160 horas mensais por profissional, a capacidade teórica total seria de aproximadamente 640 horas/mês.

Todavia, não foi apresentada matriz técnica que demonstre:

- I. estimativa média de chamados por licença;
- II. tempo médio de atendimento por chamado;
- III. nível de serviço contratual (SLA) exigido;
- IV. capacidade de absorção de picos simultâneos nas diversas Secretarias.

Sem esses parâmetros, não é possível aferir objetivamente se 640 horas mensais são suficientes para atender o volume potencial decorrente de 29.520 licenças/mês,



especialmente considerando que determinados órgãos (como IDAF e IASES) possuem quantitativos expressivos.

A ausência de correlação técnica entre número de usuários, chamados estimados e estrutura de atendimento impede concluir que a capacidade declarada seja compatível com o quantitativo máximo previsto.

## **2. Apoio Técnico sob Demanda (UST)**

O quantitativo máximo previsto é de 12.100 UST.

A empresa declarou possuir 25 desenvolvedores, o que corresponderia, em tese, a 4.000 horas/mês (25 × 160h).

Entretanto, a análise de distribuição por órgão demonstra que, caso três órgãos utilizem simultaneamente suas cotas máximas (hipótese plenamente possível no SRP), a demanda poderá alcançar aproximadamente 9.000 UST, volume significativamente superior à capacidade mensal declarada.

Não foi apresentado:

- I. plano vinculante de priorização;
- II. limitação contratual de simultaneidade;
- III. comprovação de equipe adicional já contratada;
- IV. plano de expansão com prazo e evidência financeira;
- V. demonstração de backlog máximo suportável.

A escalabilidade foi mencionada de forma genérica, condicionada a futura expansão de equipe. Contudo, a exequibilidade exige demonstração de capacidade instalada ou, ao menos, plano concreto e financeiramente comprovado de absorção imediata da demanda.

No contexto de SRP, a mera possibilidade futura de contratação de pessoal não é suficiente para afastar risco de inadimplemento quando a Ata admite execução simultânea no quantitativo máximo.

## **3. Implantação**

Conforme estrutura apresentada pela própria licitante nos autos, consta a indicação de 4 profissionais na área de suporte e 9 profissionais na área de implantação, entretanto, não foi apresentado cronograma vinculante que organize a execução de forma sequencial ou limite a simultaneidade.

Não há previsão contratual que impeça que múltiplos órgãos iniciem implantação no mesmo período. Assim, a simultaneidade é juridicamente possível e materialmente relevante.

Sem matriz de dedicação exclusiva ou plano formal de escalonamento, não é possível concluir que a estrutura declarada seja suficiente para absorver implantações simultâneas em órgãos estratégicos, especialmente considerando a complexidade inerente a ambientes como saúde, justiça ou administração penitenciária.



#### **4. Risco Concreto de Frustração da Ata**

A análise integrada dos três eixos (suporte, UST e implantação) revela um padrão comum: a estrutura declarada não foi demonstrada como compatível com o quantitativo máximo simultâneo previsto no edital.

Em Sistema de Registro de Preços, a exequibilidade não pode ser aferida apenas com base em cenários médios ou execuções parciais. O risco relevante é justamente a utilização simultânea da Ata por múltiplos órgãos.

A ausência de comprovação objetiva de capacidade instalada suficiente para absorver picos simultâneos gera risco concreto de:

- I. descumprimento de SLA;
- II. atrasos na implantação;
- III. acúmulo de backlog técnico;
- IV. degradação da qualidade do serviço;
- V. eventual paralisação parcial;
- VI. posterior pleito de reequilíbrio econômico-financeiro.

A Administração não pode assumir esse risco sem que haja demonstração inequívoca da capacidade de execução integral.

Portanto, à luz da análise material realizada, conclui-se que a empresa não comprovou, de forma objetiva e suficiente, capacidade técnico-operacional compatível com o quantitativo máximo simultâneo previsto na Ata, permanecendo indícios consistentes de inexecuibilidade.

#### **VII - CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto nos autos, da análise técnica realizada e da fundamentação jurídica aplicável ao caso concreto, conclui-se que a empresa ACTIO DIGITAL LTDA, embora tenha sido regularmente instada a demonstrar a exequibilidade de sua proposta, não logrou comprovar, de forma objetiva, suficiente e inequívoca, a viabilidade técnico-operacional e econômico-financeira da execução integral da Ata de Registro de Preços nas condições ofertadas.

A Administração, observando rigorosamente o disposto no art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021, instaurou diligência específica para que a licitante demonstrasse a compatibilidade entre sua estrutura operacional e o quantitativo máximo previsto no Termo de Referência, especialmente considerando a possibilidade de execução simultânea por múltiplos órgãos participantes. Tal providência encontra respaldo na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, notadamente no Acórdão nº 465/2024 – Plenário, que reafirma o dever da Administração de oportunizar ao licitante a demonstração da exequibilidade antes da eventual desclassificação.

A diligência foi clara quanto ao conteúdo exigido e quanto às consequências jurídicas do não atendimento satisfatório. Todavia, a resposta apresentada limitou-se essencialmente à reapresentação de planilha de preços e quantitativos, não evidenciando, de modo técnico e documentalmente comprovado, plano estruturado de



capacidade operacional para execução simultânea, declaração formal de responsabilidade pela execução integral do quantitativo máximo sem necessidade de reequilíbrio, nem memória de cálculo detalhada apta a demonstrar a consistência do valor unitário da UST em relação à estrutura declarada.

A análise material da capacidade operacional revelou incompatibilidades relevantes entre a estrutura informada e o volume máximo potencialmente demandável em cenário de simultaneidade, especialmente nos eixos de suporte técnico, apoio técnico sob demanda (UST) e implantação. Em Sistema de Registro de Preços, a exequibilidade não pode ser aferida com base em cenários médios ou execuções parciais, devendo considerar a possibilidade jurídica de utilização integral e simultânea da Ata, sob pena de risco concreto de frustração contratual.

Ademais, a discrepância expressiva entre o valor inicialmente cadastrado no sistema eletrônico (R\$ 25.667.584,00) e o valor final consolidado (R\$ 3.399.999,99) impõe análise ainda mais criteriosa quanto à consistência da formação do preço e à manutenção da viabilidade econômica da execução. Embora o procedimento do pregão admita disputa e redução de valores, variações dessa magnitude, quando não acompanhadas de demonstração técnica robusta da capacidade instalada compatível com o quantitativo máximo, reforçam a existência de indícios de inexequibilidade não afastados pela licitante.

Ressalte-se que a decisão ora proferida não se fundamenta em presunções subjetivas ou em juízo abstrato de insuficiência de preço, mas em critérios objetivos extraídos do edital, da diligência formalmente instaurada, da documentação efetivamente apresentada e da análise técnica comparativa constante dos autos. Observou-se o contraditório procedimental, a motivação adequada e o princípio do julgamento objetivo, em consonância com a orientação do Tribunal de Contas da União acerca da necessidade de fundamentação técnica consistente nas decisões de desclassificação por inexequibilidade.

Dessa forma, à luz do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, dos itens editalícios que atribuem ao licitante a responsabilidade integral pela composição e exequibilidade dos preços ofertados, e diante da não comprovação objetiva da viabilidade operacional e econômica da execução integral da Ata de Registro de Preços, conclui-se pela caracterização de inexequibilidade da proposta apresentada.

Ante o exposto, **DECIDE-SE pela DESCLASSIFICAÇÃO** da proposta apresentada pela empresa **ACTIO DIGITAL LTDA**, por inexequibilidade, determinando-se o prosseguimento do certame com a convocação da licitante subsequente, observada a ordem de classificação, com a devida intimação da interessada por meio do sistema eletrônico.

A presente decisão encontra-se devidamente motivada, fundamentada em critérios objetivos e amparada na legislação vigente e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, assegurando a proteção do interesse público, a segurança jurídica do certame e a prevenção de risco de frustração da Ata de Registro de Preços

Vitória/ES, 03 de março de 2026.

**EDINEIA DAL COL**  
AGENTE DE CONTRATAÇÃO/SECTI

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

**EDINEIA DAL COL**

FISCAL TITULAR (COMISSÃO DE LICITAÇÃO - AGENTE DE CONTRATAÇÃO E EQUIPE DE APOIO - SECTI)

SECTI - SECTI - GOVES

assinado em 03/03/2026 15:08:45 -03:00



**INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO**

Documento capturado em 03/03/2026 15:08:45 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)

por EDINEIA DAL COL (FISCAL TITULAR (COMISSÃO DE LICITAÇÃO - AGENTE DE CONTRATAÇÃO E EQUIPE DE APOIO - SECTI) - SECTI - SECTI - GOVES)

Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-NQXBKG>