

Resolução Nº 14.383

Processo nº 201803627-00

Assunto: Consulta

Órgão: Prefeitura de Parauapebas - Secretaria Municipal de Administração

Interessado: Cássio André de Oliveira - Secretário

Instrução: Diretoria Jurídica

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2018

Tribunal de Contas dos Municípios
Ato publicado no D.O.E nº 574,
de 27 / 06 / 19, pg. 02

Responsável

**CONSULTA. SECRETARIA MUNICIPAL DE
ADMINISTRAÇÃO DE PARAUAPEBAS. EXERCÍCIO DE
2018. POSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO DE
PROPOSTAS COM TAXAS NEGATIVAS (ABAIXO DE ZERO).
CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS ADMINISTRADORAS DE
BENEFÍCIOS/SERVIÇOS. IMPOSSIBILIDADE DE
PREVISÃO EM EDITAL QUE NÃO AUTORIZE AS TAXAS
NEGATIVAS.**

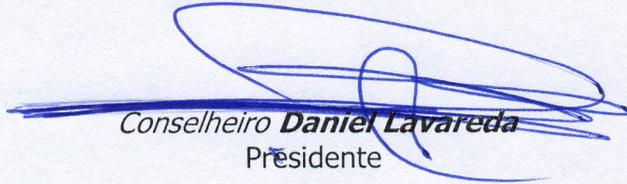
- 1. É possível a apresentação de propostas e/ou lances com taxas negativas (abaixo de zero) em pregão eletrônico na contratação de empresas administradoras de benefícios/serviços.**
- 2. Impossibilidade de previsão em edital de pregão eletrônico que não autorize a apresentação de propostas e/ou lances com taxas negativas (abaixo de zero).**
- 3. A proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro, não conduz, necessariamente à inequibibilidade.**
- 4. As empresas de administração de benefícios e/ou serviços não obtêm seu faturamento somente nas taxas de administração, tendo em vista que a renda das empresas desse ramo de atividade pode advir de outras fontes.**

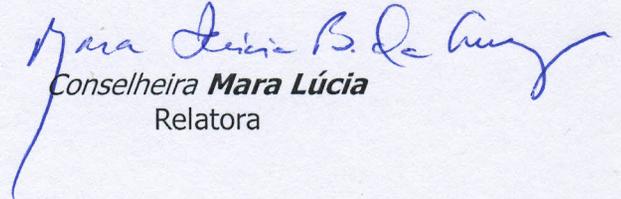
Vistos e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, e respondida nos termos do **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016**, acordam os **Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em **aprovar** a resposta à **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto da Conselheira Relatora, às **fls. 61-77**, que passam a integrar esta decisão.

Mara Lúcia

Resolução N° 14.383

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, **em 11 de dezembro de 2018.**


Conselheiro **Daniel Lavareda**
Presidente


Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora

Presentes: Conselheiros Daniel Lavareda; Mara Lúcia, Antônio José Guimarães e Sérgio Leão. Conselheira Substituta Márcia Costa. Procuradora Maria Ines Klautau de Mendonça Gueiros.

Resolução Nº 14.383

Processo nº 201803627-00

Assunto: Consulta

Órgão: Prefeitura de Parauapebas - Secretaria Municipal de Administração

Interessado: Cássio André de Oliveira - Secretário

Instrução: Diretoria Jurídica

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2018

RELATÓRIO

CÁSSIO ANDRÉ DE OLIVEIRA, Secretário Municipal de Administração de Parauapebas, exercício de 2018, encaminhou **CONSULTA** (fls. 01/03) com amparo no **artigo 1º, inciso XVI da LC nº 109/2016**, consignando, em apertada síntese, quanto à possibilidade ou não de previsão editalícia que vede a apresentação de propostas e/ou lances com taxas negativas (deságio) na modalidade pregão para contratação de empresas administradoras de benefícios/serviços, especialistas em gerenciamento de frota (combustível, manutenção preventiva e corretiva), bem como apresentou diversos quesitos decorrentes da temática abordada.

Os autos foram recebidos no Gabinete, em **25.04.18**, ao que, dadas as especificidades da matéria, determinei que o processo fosse submetido à preliminar apreciação da Diretoria Jurídica desta Corte de Contas, na forma do **§4º, do art. 300 do RITCM-PA**, para elaboração de parecer e juntada de eventuais precedentes deste **TCM-PA** que atendessem à solicitação em questão, no que foi elaborado o **Parecer nº 221/2018-DIJUR/TCM-PA** (fls. 46-58) que torno parte integrante do presente relatório, transcrevendo-o quanto ao mérito, nos seguintes termos:

EMENTA: CONSULTA. POSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS COM TAXAS NEGATIVAS (ABAIXO DE ZERO). CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS ADMINISTRADORAS DE BENEFÍCIOS/SERVIÇOS. IMPOSSIBILIDADE DE PREVISÃO EM EDITAL QUE NÃO AUTORIZE AS TAXAS NEGATIVAS.

1. É possível a apresentação de propostas e/ou lances com taxas negativas (abaixo de zero) em pregão eletrônico na contratação de empresas administradoras de benefícios/serviços.

Mara Lúcia

Resolução Nº 14.383

2. Impossibilidade de previsão em edital de pregão eletrônico que não autorize a apresentação de propostas e/ou lances com taxas negativas (abaixo de zero).

3. A proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro, não conduz, necessariamente à inexequibilidade.

4. As empresas de administração de benefícios e/ou serviços não obtêm seu faturamento somente nas taxas de administração, tendo em vista que a renda das empresas desse ramo de atividade pode advir de outras fontes.

*Tratam os presentes autos de consulta formulada pela **Secretaria Municipal de Administração de Parauapebas – SEMAD**, subscrita pelo Secretário de Administração, Sr. **CÁSSIO ANDRÉ DE OLIVEIRA**, protocolada, neste TCM-PA, através do Processo n.º 201803627-00, em **24/04/2018**, após o que, foram encaminhados pelo Gabinete da Exma. Conselheira MARA LÚCIA, à Diretoria Jurídica, em **25/04/2018**, objetivando a apresentação de parecer, conforme autorizativo contido no **art. 300, §4º, do RITCM-PA**, pelo que temos a informar, nos seguintes termos:*

I – DO OBJETO DA CONSULTA:

Em síntese, a Secretaria Municipal de Administração – SEMAD de Parauapebas, consigna em sua consulta, a necessidade de posicionamento deste Tribunal de Contas dos Municípios quanto à possibilidade de previsão editalícia que vede a apresentação de propostas e/ou lances com taxas negativas (abaixo de zero) na modalidade pregão, na contratação de empresas administradoras de benefícios e/ou serviços, especialistas em gerenciamento de frota (combustível, manutenção preventiva e corretiva).

Handwritten signature in blue ink.

Resolução Nº 14.383

Neste sentido, a SEMAD de Parauapebas, conforme constam às fls. 01/03, formula quesitos, ao TCM-PA, objetivando esclarecimentos acerca do tema, para além de assentar a necessidade de posicionamento desta mesma Corte, com o escopo de orientação aos Poderes Executivos, no Estado do Pará, no que transcrevemos:

1. *A impossibilidade prevista em edital de apresentação de propostas e/ou lances com taxa negativa:*
 - a)** *fere o princípio da competitividade: art. 37, XXI, CF/88?*
 - b)** *teria o condão de favorecer alguma empresa?*
 - c)** *configuraria excesso de formalidade?*

2. *Diante do que estabelece o art. 44, §3º, da Lei 8.666/93, segundo o qual "não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou a totalidade de remuneração". Pode a Administração Pública:*
 - a)** *admitir uma proposta de prestação de serviço sem contemplação de qualquer lucro para o particular, indo totalmente de encontro ao objetivo primordial da iniciativa privada, que é justamente auferir lucro na execução de suas atividades?*
 - b)** *estabelecer um percentual mínimo de lucro com base na exigência legal estatuída no art. 44, §3º, da Lei nº 8.666/93, estabelecendo limite de taxa mínima? Taxa 0,0% por exemplo?*
 - c)** *estabelecer um percentual máximo de lucro com base na exigência legal estatuída no art. 44, §3º, da Lei nº 8.666/93, estabelecendo limite máximo de taxa? Máximo de taxa de 5% por exemplo?*

Handwritten signature

Resolução Nº 14.383

3. *Sendo medida condizente com o zelo pela realização do interesse público e com o objetivo licitatório de obter a melhor contratação possível. A fixação de taxa de administração mínima ou máxima significa intervenção da Administração Pública na Administração Privada, podendo ser assim considerada ilegal ou como forma de favorecimento de empresas?*
4. *Em caso de apresentação de propostas e/ou taxas negativas (abaixo de zero), quando o edital vedar de forma expressa poderá:*
 - a)** *ser considerada inexequível a respectiva proposta e/ou lance?*
 - b)** *a empresa ser desclassificada?*
5. *Tendo por base a taxa média que está atualmente em 2,53% para credenciamento. Poderia ser considerada inexequível, mediante todos os custos da operação, bem como o financiamento de atrasos nos contratos públicos, uma proposta com mais de 1% de desconto no ramo de combustíveis?*
6. *Sabendo que:*
 - a)** *dentre as responsabilidades primeiras do gestor é zelar pelos princípios básicos da administração pública, bem como o erário por meio de atos providos da moralidade, legalidade e eficiência;*
 - b)** *o software de gerenciamento de oficinas (manutenção preventiva e corretiva), deve fornecer ferramenta específica de cotações de preços, onde exija pelo menos três orçamentos, podendo ser aprovado apenas o de menor valor, bem como o desvendo o gestor cancelar a referida ordem de serviço, caso entenda ainda estar alto:*
 - b.1)** *Poderá o gestor exigir no edital que o licitante apresente junto à proposta, uma declaração de anuência de toda a rede credenciada, estabelecendo a sua capacidade de intermediação,*

Handwritten signature

Resolução Nº 14.383

ou seja, o valor máximo da taxa de desconto que poderá alcançar, como forma de comprovar a exequibilidade de sua proposta?

b.2) *Tendo por base a taxa média que está atualmente em 2,53% para credenciamento. Poderia ser considerada inexecúvel, mediante todos os custos da operação, bem como o financiamento de atrasos nos contratos públicos, uma proposta com mais de 1% de desconto no ramo de oficinas?*

Preliminarmente, cumpre-nos esclarecer o posicionamento desta Diretoria Jurídica/TCM-PA em considerar que os quesitos formulados na presente consulta tratam de caso concreto, uma vez que abordam um tipo específico de contratação, ou seja, questionamentos específicos relacionados a contratação de empresa especializada em gerenciamento de frota (combustível, manutenção preventiva e corretiva).

Ademais, em pesquisa realizada no Mural de Licitações deste TCM/PA, verificou-se que foi realizado Pregão Eletrônico 111/2013/SESMA, o qual versou sobre a contratação de empresa especializada nos serviços de gerenciamento de frota e administração de despesas de manutenção automotiva (preventiva e corretiva), destinado à frota de veículos da Secretaria Municipal de Educação, do Município de Parauapebas.

Diante disso, resta claro que a consulta formulada pela Secretaria Municipal de Administração – SEMAD de Parauapebas, aborda questões atinentes a caso concreto e específico, que acontece no referido Município.

II – DA ADMISSIBILIDADE E RELATORIA:

O Regimento Interno deste TCM-PA (Ato n.º 19/2017), disciplina os critérios de admissibilidade das consultas formuladas, junto ao TCM-PA, a qual recai ao Conselheiro-Relator, conforme dispositivos a seguir transcritos e destacados:

Handwritten signature in blue ink.

Resolução N° 14.383

Art. 298. O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1º, XVI, da Lei Complementar nº 084, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – ser formulada em tese;

III – conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

IV – versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

Art. 300. As consultas, após protocoladas, serão encaminhadas ao Conselheiro Relator, observada a prevenção, nos termos da distribuição bienal, para exame de admissibilidade e regular processamento.

§1º. Quando a consulta não estiver vinculada, por prevenção, a um Conselheiro, a admissibilidade será efetuada pela Presidência, sendo distribuída por sorteio, na sessão plenária imediatamente seguinte ao seu processamento.

Neste sentido, no tocante ao inciso II do art. 299, quanto à necessidade da formulação em tese das consultas, verifica-se o não atendimento de tal requisito na presente consulta, tendo em vista que restou verificado o caso concreto que ocorre atualmente no Município de Parauapebas.

Todavia, deve ser levado em consideração que a presente consulta traz como tese a "possibilidade de previsão editalícia que não autorize a apresentação de propostas e/ou lances com taxas negativas (abaixo de zero) em pregão eletrônico na contratação de empresas administradoras de benefícios/serviços".

Marcos

Resolução N° 14.383

E diante da necessidade de posicionamento deste TCM/PA sobre um assunto de grande relevância, ainda não enfrentado por esta Corte de Contas, salvo melhor juízo, faz-se necessária a admissibilidade da presente consulta, a fim de que seja respondida a tese extraída dos questionamentos formulados.

Traçadas as diretrizes regimentais aplicáveis, por ocasião do juízo de admissibilidade da consulta, firmamos entendimento no sentido de que os presentes autos, ainda que em parte, revestem-se das formalidades necessárias para que a consulta seja respondida.

Assim, confrontada a existência de caso concreto, sob o qual entendemos que sua análise compete inferir no bojo da prestação de contas, deixamos de apreciar todos os pontos de questionamento formulado, para assentar manifestação, exclusivamente quanto ao fundo do direito, sob a forma de tese.

III – DA TESE CONSIGNADA JUNTO À CONSULTA:

*Preliminarmente, em resposta a tese formulada junto a vertente **consulta**, cumpre-nos assentar o posicionamento desta DIJUR, acerca da impossibilidade de previsão em edital de pregão eletrônico de vedação a apresentação de propostas e/ou lances com taxas negativas (abaixo de zero), o qual se dá em consonância com entendimento sedimentado junto ao **Tribunal de Contas da União**, consubstanciado na **Decisão n.º 68/1996/TCU** e nos **Acórdãos 3.092/2014/TCU** e **2004/2018/TCU**¹.*

*Neste sentido, o posicionamento mais recente do TCU, a teor do **Acórdão n.º 2004/2018/TCU**, resumido junto ao **Boletim de Jurisprudência***

¹ Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=14186086&codPapelTramitavel=58874726>, último acesso em 01/10/2018.

Handwritten signature in blue ink.

Resolução Nº 14.383

nº 210, estabelece que:

"(...) nas licitações para operacionalização de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível, não se deve proibir o oferecimento de proposta de preço com taxa de administração zero ou negativa. Todavia, ressalta-se que em cada caso, deve ser avaliado se a proposta com taxa de administração negativa ou de valor zero é exequível, a partir de critérios previamente fixados no edital".

Lado outro, em qualquer caso deve ser observada a regra do §3º do art. 44, da Lei 8.666/93, in verbis:

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

Dessa forma, denota-se a partir desta previsão legal que a Administração não deve admitir propostas com valores simbólicos, irrisórios ou de valor zero, a fim de se resguardar quanto à ocorrência de propostas que, em razão de seu baixo valor, se tornem inexecutáveis ou que não possam ser executadas adequadamente.

Handwritten signature

Resolução Nº 14.383

*Em primeiro lugar, é válido ressaltar que o elemento "lucro" o qual compõe a proposta comercial, insere-se na margem de discricionariedade do particular, uma vez que tal discricionariedade é considerada como característica essencial do exercício da livre iniciativa, conforme está consagrado no **art. 170, da CF/88**².*

Neste sentido, não há previsão legal que indique qual deve ser a forma de composição do percentual de lucro, sendo este definido pelos licitantes em consonância com a sua realidade.

*Diante disto, não se verifica, **a princípio**, a ilegalidade na cotação do lucro mínimo ou igual a zero em propostas apresentadas em certames licitatórios, razão pela qual, não é devida a pronta desclassificação das propostas nessa condição, ao que se esclarece:*

O lucro zero não é elemento absoluto de inexequibilidade. Nesses casos, a orientação é que seja realizada uma avaliação criteriosa da exequibilidade da proposta, a fim de que se verifique a sua efetividade, principalmente em se tratando de licitação para terceirização de serviços, como por exemplo, os vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível.

Isto porque, percentuais iguais a zero ou negativos, dadas as outras possibilidades de efetivação de lucro destas empresas, pode representar, em outros termos, maior desconto, junto ao ente contratante, o que favorece, em última análise, a Administração Pública.

*Neste contexto, destaca-se que esta questão foi abordada no teor do **Acórdão n.º 1.214/2013/TCU**³, em sede de representação desenvolvida*

² **Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios

³ **TCU. ACÓRDÃO Nº 1214/2013 - TCU - Plenário.** Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 18 Nov. 2014. Disponível em: investidura.com.br/biblioteca-juridica/jurisprudencia/359-tcu/324488-acordao-no-12142013-tcu-plenario. Acesso em: 02 Out. 2018

Procedente

Resolução N° 14.383

a partir de trabalho realizado por grupo de estudos daquela Corte de Contas da União, com o escopo de apresentar argumentos de melhorias nos processos relativos à terceirização de serviços continuados na Administração Pública Federal, conforme ementa:

REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELA EXTINTA ADPLAN A PARTIR DE TRABALHO REALIZADO POR GRUPO DE ESTUDOS INTEGRADO POR SERVIDORES DE DIVERSOS ÓRGÃOS. FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS NO INTUITO DE IMPLEMENTAR MELHORIAS NOS PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO E DE EXECUÇÃO DE CONTRATOS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTÍNUA. ANÁLISE DOS DIVERSOS ASPECTOS ABORDADOS PELO GRUPO. FORMULAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES À SLTI/MP E À AGU.

(TCU - Acórdão 1214/13 - Plenário - Processo nº TC 006.156/2011-8 - Data DOU: 05/10/2016)

Na referida decisão, um dos impasses apontados naquele momento dizia respeito à dificuldade enfrentada pela Administração Pública no exame de exequibilidade das propostas, em razão da ausência de parâmetros seguros a serem seguidos na análise das referidas propostas.

Assim, o nominado Grupo de Estudos assentou que, "(...)os editais deveriam consignar expressamente as condições mínimas para que as propostas sejam consideradas exequíveis, proibindo propostas com lucro e despesas administrativas iguais a zero, entre outros, em razão de esse percentual englobar os impostos e contribuições não repercutíveis (IR, CSLL). Registre-se que o grupo não determinou quais seriam as condições mínimas ideais, de modo que deverá ser realizado estudo para determiná-las e assim, possibilitar a implementação dessa proposta".

Todavia, em que pese tal entendimento, o E. TCU concluiu que, "apesar

Therese

Resolução Nº 14.383

*de fazer considerações sobre alguns dos parâmetros que devem ser levados em conta, o grupo não chegou a aprofundar os estudos suficientemente para chegar às condições mínimas que devem ser estabelecidas para que as propostas sejam consideradas exequíveis”, por esta razão, o Plenário daquela Corte de Contas recomendou à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPOG, a realização de estudos relacionados a **“determinação de percentuais mínimos de lucro, LDI, despesas administrativas e outros, para que as propostas sejam consideradas exequíveis no âmbito de processos licitatórios para a contratação de serviços de natureza contínua”.***

*Sendo assim, o Plenário TCU, quando confrontado acerca do tema, objeto da presente consulta, tem se posicionado que a proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro, não conduz, necessariamente à exequibilidade, conforme já referenciado no recente **Acórdão n.º 2004/2018/TCU**, bem como em outras decisões anteriores da própria Corte de Contas, ao que se destacam:*

Representação de licitante dando conta de irregularidades em procedimento licitatório, relativa à admissibilidade, pela Caixa Econômica Federal-CEF, de taxas de administração, negativas ou zero em certame para contratação de fornecimento de Vales-Refeição, frente a proibição contida no § 3 do art. 44 da Lei nº 8.666/93. Improcedência. Deixar assente que a admissão de taxas negativas ou de valor zero, no concernente às licitações destinadas ao fornecimento de vales-refeição, não implica em violação ao citado artigo legal, por não estar caracterizado, “a priori”, que essas propostas sejam inexequíveis, devendo ser averiguada a compatibilidade da taxa oferecida em cada caso concreto, a partir de critérios objetivos fixados no edital. Caracterizada, entretanto, infringência aos arts. 3º, 22, § 8º, 40, e

procedimento

Resolução N° 14.383

§ 4 do art. 21 todos da Lei nº 8.666/93, em concorrência realizada pela Caixa Econômica Federal.

(TCU - Decisão 38/96 - Plenário - Processo nº TC 006.741/95-9 - Data DOU: 04/03/1996)

REPRESENTAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA POR CRITÉRIO NÃO PREVISTO NO EDITAL. PROCEDÊNCIA. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO ATO. POSSIBILIDADE DE RETOMADA DO CERTAME. CIÊNCIA DE OUTRAS IMPROPRIEDADES. ARQUIVAMENTO. 1. Não há vedação legal à atuação, por parte de empresas contratadas pela Administração Pública Federal, sem margem de lucro ou com margem de lucro mínima, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta (Acórdão 325/2007-TCU-Plenário). 2. A desclassificação de proposta por inexecução deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados (Acórdãos 2.528/2012 e 1.092/2013, ambos do Plenário).

(TCU - Acórdão 3092/14 - Plenário - Processo nº TC 020.363/2014-1 - Data DOU: 12/11/2014)

*Ainda sobre o tema objeto da presente consulta, o **Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR**, em decisão consubstanciada junto ao **Acórdão n.º 2.254/2017/TCE/PR** abordou alguns aspectos bastaste relevantes, acerca do faturamento das empresas de administração, in verbis:*

*Representação da Lei nº 8.666/93. Pregão Presencial para licitação de serviços de administração de vale-alimentação. Pela procedência e emissão das seguintes recomendações: (i) **Possibilidade de aceitação de ofertas de taxas de administração negativas ou de valor zero, visto que não***

Yanick

Resolução Nº 14.383

ofendem ao disposto no art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93;

(ii) Vedação de exigência de apresentação de rede pré-constituída de empresas credenciadas no momento da apresentação das propostas, o que é tão somente exigível no momento da contratação, com prazo razoável para sua demonstração; (iii) Vedação de exigência de credenciados em todas as capitais do país para licitações municipais; (iv) Vedação da exigência de comprovação de qualificação técnica para serviços de administração de vale-alimentação ou congêneres através de atestados averbados pelo Conselho Regional de Nutrição. Aplicação de multa aos gestores responsáveis pela elaboração do edital e homologação do certame sem a devida observância das formalidades do processo licitatório.

(TCE/PR - Acórdão 2.252/2017 - Plenário - Processo nº TC 462623/10 - Data DOU: 24/05/2017)

*Na decisão supracitada, o julgador esclareceu que as administradoras de vale-alimentação não obtêm seu faturamento, somente ou exclusivamente, nas taxas de administração, tendo em vista que a renda das empresas desse ramo de atividade pode advir de três fontes, destacadamente: **(I)** da contratante, através da cobrança de taxas de administração; **(II)** de aplicações financeiras, dos recursos administrados; e **(III)** dos estabelecimentos credenciados, através da cobrança de taxas de serviço.*

*Assim, com fundamento em tais considerações, o TCE-PR esclareceu que **"a cobrança de taxa zero ou negativa de administração pode fazer parte da estratégia destas empresas para angariar clientes, de modo que possam aumentar seu faturamento através das outras duas fontes de renda. Esta prática comercial, a princípio, não torna a proposta inexequível, uma vez que a empresa prestadora de serviço terá sua renda auferida de outras fontes, principalmente, da remuneração proveniente das taxas de serviços cobradas dos estabelecimentos conveniados e da***

Ymaral

Resolução Nº 14.383

aplicação de sobras e disponibilidades de caixa no mercado financeiro”.

Ainda na referida decisão, foi pontuado pelo Eminentíssimo Conselheiro-Relator que as taxas de serviços cobradas pela empresa contratada junto aos estabelecimentos conveniados não configuram intermediação de serviço ou sobrepreço, uma vez que o serviço contratado no caso analisado não é o de alimentação e sim, o de fornecimento e administração de vale-alimentação.

Em outras palavras, depreende-se, à luz da posição firmada pelo TCE-PR, que o valor da comissão paga pelas empresas conveniadas à contratada não é transferido para o custo do serviço a ser remunerado pelo Poder Público, o qual se limita, à administração do serviço de fornecimento do crédito e não o de fornecimento de alimentação, combustível ou manutenção de frota, exemplificativamente, ao que se compreende e estabelece a possibilidade e legalidade da fixação de propostas pelas licitantes, com taxa zero, ou até mesmo negativa.

Nesta senda, considera-se demonstrada a legalidade nò que diz respeito a apresentação de propostas e/ou lances com taxas negativas (abaixo de zero) em pregão eletrônico na contratação de empresas administradoras de benefícios/serviços, bem como a impossibilidade de previsão editalícia que não autorize as referidas propostas, tal como visto junto aos precedentes do TCU e do TCE-PR, sob a justificativa de que o “lucro zero” não é elemento absoluto de inexequibilidade do serviço a ser contratado, quando se compreende, repita-se, que as referidas empresas não obtém seu faturamento somente nas taxas de administração, dadas as demais rendas auferíveis neste seguimento de atividade.

Assim, considerando o atendimento das formalidades regimentais para seu processamento e a preliminar instrução através da Diretoria Jurídica deste TCM-PA, procedi com a apreciação da matéria, na forma do presente relatório e voto que

Handwritten signature

Resolução N° 14.383

submeto à consideração deste Colendo Plenário, o qual recebeu prévia distribuição aos Gabinetes dos Ilustres Conselheiros, com o escopo de conhecimento antecipado e aprofundamento sobre o tema submetido.

É o relatório.

VOTO

PRELIMINARMENTE, cumpre analisar a regularidade da presente *Consulta*, a qual se confirma dado o atendimento das formalidades insculpidas no **artigo 1º, inciso XVI da LC nº 109/2016**⁴, tendo sido formulada por autoridade competente, em representação do Executivo Municipal, para acatá-la parcialmente, acompanhando a manifestação exarada pelo órgão técnico, como tese, apenas no que tange à matéria de fundo de direito, tendo em vista o inescusável interesse às atividades de controle externo realizadas por esta Corte de Contas, notadamente, quando busca traçar a preconizada atuação pedagógica junto aos jurisdicionados, pelo que passo à análise de mérito da mesma.

Neste sentido, destaco e, assim, adoto como tese consultiva, a teor dos diversos questionamentos formulados pela nominada Câmara Municipal, o enfrentamento de mérito, quanto à possibilidade legal de disposição em editais de licitação, na modalidade pregão, que autorize a apresentação de propostas e/ou lances com taxas negativas (abaixo de zero), na contratação de empresas administradoras de benefícios/serviços.

NO MÉRITO, acompanho na íntegra o **Parecer nº 221/2018** exarado pela Diretoria Jurídica deste TCM-PA, integralmente transcrito em relatório, o qual se fez fundamentar em insuperáveis precedentes do Tribunal de Contas da União, onde a

⁴ XVI - responder à consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência, bem como aquelas fundamentadas em caso concreto, nas hipóteses e forma estabelecidas no Regimento Interno;

² Não se admitirá proposta que apresente preços global e unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

Assinado

Resolução N° 14.383

matéria já foi objeto de profícuo debate, ao que entendo pacificado, a partir da Decisão nº 68/1996/TCU e ratificado, junto aos Acórdãos 3.092/2014/TCU e 2.004/2018/TCU.

Verifico, assim, pela legalidade, em tese, de propostas e/ou lances com taxas negativas (deságio) para contratação de benefícios/serviços de vale-alimentação, vale-refeição, vale-combustível, dentre outros, desde que observado o que dispõe o §3º, do **art. 44 da Lei 8.666/93**, resguardando a Administração Pública de propostas inexequíveis ou que não possam ser executadas adequadamente.

Isto porque, como bem destacado pela área técnica deste TCM-PA, à luz dos precedentes jurisprudenciais citados, as empresas de administração de benefícios e/ou serviços não obtêm seu faturamento somente nas taxas de administração, tendo em vista que a renda das empresas desse ramo de atividade pode advir de outras fontes.

Acerca do faturamento de tais empresas administradoras, é importante, mais uma vez, fazer remissão ao detido enfrentamento da matéria realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Acórdão n.º 2.252/2017), o qual assenta que tais contratadas não obtêm seu faturamento, somente ou exclusivamente, nas taxas de administração, tendo em vista que a renda das empresas desse ramo de atividade pode advir de três fontes, destacadamente: **(I)** da contratante, através da cobrança de taxas de administração; **(II)** de aplicações financeiras, dos recursos administrados; e **(III)** dos estabelecimentos credenciados, através da cobrança de taxas de serviço.

Assim, entendo que a disputa entre empresas, em regular processo licitatório, que façam incidir percentuais iguais a zero ou negativos, dadas as outras possibilidades de efetivação de lucro pelas mesmas, representa, em última análise, maior desconto, junto ao ente contratante, favorecendo a Administração Pública e dando efetividade ao princípio constitucional da economicidade, preconizado no *caput*, do art. 37, da CF/88.

Por todo o exposto, adotando os elementos de ementa trazidos pela DIJUR, sintetizo a resposta à consulta formulada e parcialmente admitida, para apreciação deste Colegiado, nos seguintes termos:

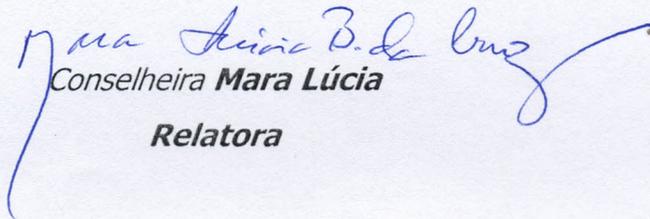
[Handwritten signature]

Resolução Nº 14.383

1. É possível a apresentação de propostas e/ou lances com taxas negativas (abaixo de zero) em pregão eletrônico na contratação de empresas administradoras de benefícios/serviços.
2. Impossibilidade de previsão em edital de pregão eletrônico que não autorize a apresentação de propostas e/ou lances com taxas negativas (abaixo de zero).
3. A proposta de licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexecutabilidade.
4. As empresas de administração de benefícios e/ou serviços não obtêm seu faturamento somente nas taxas de administração, tendo em vista que a renda das empresas desse ramo de atividade pode advir de outras fontes.

Esta é a resposta à consulta formulada, que submeto à deliberação do Egrégio Plenário.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, **em 11 de dezembro de 2018.**


Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora