



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão Eletrônico nº 8/2020-006 PMP.

Objeto: Registro de Preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de intermediação de pagamento (arranjo de pagamento) fazendo uso de tecnologia de cartão de pagamento, com disponibilização de software de gerenciamento de frota e administração de despesas para aquisição de produtos e/ou serviços para manutenção preventiva, corretiva e higienização, e, com módulo de acompanhamento de utilização de pneus, com a finalidade de atender as necessidades da frota da Secretaria Municipal de Educação.

Assunto: Análise da legalidade da Minuta do Edital de Convocação, seus anexos e Contrato Administrativo.

Trata-se de solicitação de Parecer jurídico desta Procuradoria Geral quanto à legalidade da Minuta do Edital de Licitação, seus anexos e Contrato Administrativo, na modalidade de Pregão Eletrônico nº 8/2020-006 PMP, do tipo menor preço global.

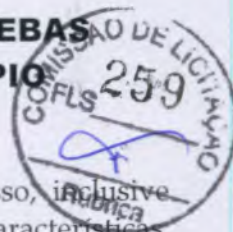
DA ANÁLISE JURÍDICA

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração das tratadas minutas, passemos a analisar a presente Minuta do Instrumento Editalício, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos legais estabelecidos na Lei 10.520/2002 (regulamentada pelo Decreto nº 3.555/2000), no Decreto nº 10.024, de 20 de Setembro de 2019, no Decreto Federal nº 5.504/2005, Decreto Municipal nº 071/2014, Lei Complementar Municipal nº 009/2016, bem como na Lei nº 8.666/93 (e posteriores alterações) e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria Municipal de Educação, por meio do memorando externo nº 665/2020 - Licitações e Contratos / SEMED (fls. 01-03) justificou a futura contratação afirmando que *"a escolha por arranjo de pagamento visa segurança financeira e eficiência no uso do erário, haja vista, a solução de Intermediação de Paramento contratada será a responsável pela administração de despesas com frota junto aos estabelecimentos credenciados para fornecimento de produtos e/ou serviços, desta forma, facilitando o controle das atividades ligadas ao setor de transporte desta Secretaria, consequentemente viabilizando a execução das atividades desempenhadas nas escolas e setores da Secretaria de Educação em seus mais variados aspectos. (...) A decisão na escolha por este modelo de contratação considera as vantagens decorrentes da melhoria da gestão das despesas com manutenção da frota, gerando redução de custos que envolvam a manutenção preventiva, corretiva, higienização de pneus da frota, bem como o maior controle por meio de relatórios gerenciais, disponibilizados, inclusive, online de acompanhamento dos orçamentos, cotações, autorizações, execução, transações, relatórios, extratos e parametrização"*.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Frise-se que cabe à Controladoria Geral do Município a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, bem como a coerência dos quantitativos solicitados.

Por fim, convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações dos itens a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Instrumento Convocatório, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Destaca-se ainda, que é vedada à Administração a exigência de marca específica para o objeto da licitação, no entanto, faz-se necessário a correta especificação a fim de garantir a qualidade dos itens futuramente contratados.

Nota-se que a planilha de média de preços (fls. 25) foi elaborada com base nas pesquisas de preços realizadas nas empresas Webcard Administração Ltda (fls. 26-30), Trivale Administração Ltda (fls. 31-39) e ATI - Aplicações em Tecnologia da Informática Ltda (fls. 40-44). Destaca-se que a Controladoria Geral do Município verificou e ratificou os valores das referidas planilhas, conforme consta nos pareceres de fls. 145-155 e 172-173. Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, se os quantitativos dos itens a serem



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Assistência Social, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer do Controle Interno opinando pela continuidade do procedimento.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014 - Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas emvidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

Registre-se que a realização de pesquisa de preços e posterior análise dos preços é matéria técnica de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Educação, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa realizada, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa, conforme acima realizado.

Quanto às exigências de qualificação técnica, cabe ressaltar que a documentação a ser exigida nos editais encontra limitação no art. 30 da Lei 8.666/93. A jurisprudência é pacífica no sentido de que as exigências de qualificação técnica são ilegais quando extrapolam os limites da Lei 8.666/1993, impondo ônus excessivo aos licitantes e ferindo o princípio da competitividade. Exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo.

Verifica-se que consta nos autos o memorando nº 665/2020 - Licitações e Contratos / SEMED solicitando a contratação (fls. 01-03); o termo de referência e seus anexos (fls. 04-24); a planilha de média de preços (fls. 25); as pesquisas de preços (fls. 26-44); documentação que objetiva demonstrar os parâmetros utilizados para definição das quantidades (fls. 45-138); a indicação do objeto e do recurso (fls. 139); a declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 140); a autorização da autoridade competente (fls. 141); o decreto de designação da equipe de pregão (fls. 142); a autuação do processo (fls. 143); o parecer do Controle Interno (fls. 145-155); os documentos referentes ao cumprimento das recomendações do parecer da Controladoria Geral do Município (fls. 156-171); o despacho do Controle Interno confirmando o cumprimento de todas as recomendações de seu parecer (fls. 172-173); bem como a Minuta de Edital e seus Anexos (fls. 962-1075).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



DAS RECOMENDAÇÕES

O item 30.4 da parte específica da Minuta de Edital (fls. 175) dispõe que *“serão aceitas taxas de administração de valor zero ou negativas (equivalente ao desconto sobre o valor consumido), podendo ser solicitada a demonstração de exequibilidade da proposta. O percentual negativo refletirá sobre o faturamento, representando o desconto sobre os produtos e/ou serviços”*.

Quanto à previsão no edital de taxa de administração zerada ou negativa, importa conhecer o entendimento do Tribunal de Contas da União:

“ACÓRDÃO Nº 1.556/2014, TCU - 2ª CÂMARA, DE 15/04/2014 23. Neste contexto, entendemos oportuno trazer à colação o entendimento firmado pelo Tribunal, debatido no âmbito da Decisão 38/96 - Plenário, que nas licitações destinadas ao fornecimento de vales-refeição/alimentação, a admissão de ofertas de taxas negativas ou de valor zero, por parte da Administração Pública, não implica em violação do disposto no art. 44, § 3º, da Lei de Licitações, 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 previamente fixados no edital. Nesse sentido, são também os Acórdãos 1757/2010 - TCU - Plenário e 0552/2008 - TCU - Plenário. 24.”

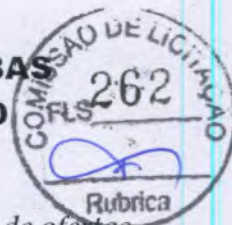
Portanto, verifica-se que a jurisprudência do TCU não proíbe a utilização da taxa de administração negativa ou igual a zero, devendo ser averiguado no caso concreto, se a proposta é exequível, conforme explanado acima.

Contudo, observa-se que o item 32.5 da Minuta de Edital (fls. 186-187), em consonância à previsão do art. 44, §3º, estabelece o seguinte: *“Não se admitirá proposta que apresente valores simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços de mercado, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade da licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração”*. Destaca-se que como regra geral, o oferecimento de prestações gratuitas para o Poder Público é vedado. Porém, como toda regra, essa também comporta exceção. Se o particular oferece proposta com valor igual a zero, mas pode obter remuneração por outros meios, a regra legal não será aplicável. Isso é o que ocorre, por exemplo, com as contratações de intermediação de pagamento, nas quais a comissão a ser recebida pelo responsável pela intermediação é insignificante ou equivalente a zero. E nos termos do Acórdão n.º 552/2008 - TCU - Plenário - *“2.1 apresentação de ofertas de taxas de administração negativas ou de valor zero não implica em violação ao disposto no art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93, nos termos das Decisões nºs 38 e 582/1996 - Plenário”*.

Aduz-se, pois, não ser ilegal a admissão de proposta com taxa zero ou negativa, como demonstrado nas decisões supramencionadas, de sorte que a Administração deve primar, sempre, pela proposta mais vantajosa. Frise-se que o Acórdão nº 2004/2018 - TCU - 1ª Câmara, dispõe que: *“9.2. dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul de que proibição do oferecimento de proposta com taxa de administração zero ou negativa contida nos itens 8.3.1 do Pregão Eletrônico 2/2018 e 2.3 do respectivo termo de referência contraria o entendimento desta Corte de Contas de que, em processos licitatórios custeados com recursos federais para operacionalização de vale-refeição, vale-alimentação, vale-*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



combustível e cartão combustível, deve ser avaliado, no caso concreto, se a admissão de ofertas de taxas de administração negativas ou de valor zero é exequível, a partir de critérios previamente fixados no edital (Decisão 38/1996 - Plenário e Acórdão 1556/2014 - Segunda Câmara)". Desta forma, recomenda-se que a Área Técnica, em obediência ao entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União, avalie a exequibilidade das propostas que serão apresentadas no momento oportuno.

O item 26.1.19 do Termo de Referência (fls. 20 e 216) e a Cláusula Décima Nona da Minuta de Ata de Registro de Preços (fls. 238), bem como o item 1.19 da Cláusula Décima Sétima da Minuta de Contrato (fls. 250), que tratam das obrigações da contratada, exigem a apresentação de *"declaração de que a CONTRATADA arcará com todas as despesas resultantes do sistema de gerenciamento eletrônico, instalações, manutenção, relatórios e outras decorrentes"*. O item 26.1.20 do Termo de Referência (fls. 20 e 21.1.20) e a Cláusula Décima Nona da Minuta de Ata de Registro de Preços (fls. 238), bem como o item 1.20 da Cláusula Décima Sétima da Minuta de Contrato (fls. 250), exigem, também, a apresentação de *"declaração expressa de estarem incluídos no preço todos os insumos que o compõem e quaisquer outros que incidam ou venham a incidir direta ou indiretamente no fornecimento do objeto deste Termo, bem como das despesas"*. Todavia, recomenda-se que a Área Técnica avalie a necessidade de apresentação das citadas declarações, uma vez que a licitante estará obrigada a cumprir a referida exigência pelo simples fato de constar no termo de referência, na ata de registro de preços e no contrato administrativo.

O item 14 do Termo de Referência (fls. 10) apresenta a vantagem dessa metodologia, afirmando que *"em alusão à vantajosidade da metodologia, esclarecemos que a opção pela disputa do certame, apenas pelo valor da taxa de administração, deu-se pelo motivo da fixação dos valores com fornecimento de produtos e/ou serviços para manutenção preventiva, corretiva e higienização da frota"*. Contudo, o item 14 não evidencia a vantagem da metodologia adotada, motivo pelo qual se recomenda que a Área Técnica complemente o Termo de Referência e demonstre a vantagem da metodologia adotada no certame, inclusive, com relação aos outros modelos de contratação existentes no mercado.

O item 24.4.2 da Minuta de Edital (fls. 17) informa que a Área Técnica pautará seu exame *"pelo item 12 da execução dos serviços e exigências constantes neste termo de referência"*, porém, o referido item trata da composição da frota da SEMED.

O item 3.1 da Minuta de Edital (fls. 178) prevê que *"A Parte Específica também determinará o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances (...)"*. O item 27 da Minuta de Edital (fls. 184), também, estabelece que *"O intervalo de diferença entre os lances será definido na Parte Específica"*. Todavia, a parte específica da Minuta de Edital nada dispõe a respeito do intervalo mínimo de diferença entre os lances.

O item 2.1 da Minuta de Edital (fls. 178) estabelece que *"A Parte Específica determinará a forma de apresentação das propostas, que poderá ser da seguinte forma: (...) MENOR PREÇO GLOBAL"*. No entanto, o item 2.1 da parte específica da Minuta de Edital (fls. 175) apenas informa que a forma de apresentação da proposta será **global**.

O item 42 da Minuta de Edital (fls. 191) deve ser complementado, pois preconiza que *"as exigências de qualificação técnica dos licitantes serão aquelas discriminadas na Parte Específica deste Edital"*. Contudo, a parte específica da Minuta de Edital deve ser



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



complementada, pois somente dispõe sobre o conteúdo dos atestados e sobre os quantitativos mínimos, sem apresentar maiores informações a respeito de como se dará a apresentação dos atestados de capacidade técnica.

DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de intermediação de pagamento (arranjo de pagamento) fazendo uso de tecnologia de cartão de pagamento, com disponibilização de software de gerenciamento de frota e administração de despesas para aquisição de produtos e/ou serviços para manutenção preventiva, corretiva e higienização, e, com módulo de acompanhamento de utilização de pneus, com a finalidade de atender as necessidades da frota da Secretaria Municipal de Educação, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Pregão Eletrônico nº 8/2020-006 PMP, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo obedeceram aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 28 de Agosto de 2020.

CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR
DECRETO Nº 752/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
DECRETO Nº 233/2019