



TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 30/10/2013
EXAME PRÉVIO DE EDITAL
SEÇÃO MUNICIPAL

(M-004)

PROCESSO: TC - 002514.989.13-6.

REPRESENTANTE: SINDPLUS ADMINISTRADORA DE CARTÕES, SERVIÇOS DE CADASTRO E COBRANÇA LTDA. – EPP.

REPRESENTADA: COMPANHIA DE SANEAMENTO DE DIADEMA – SANED.

RESPONSÁVEL PELA REPRESENTADA: ELBIO CAMILLO JUNIOR – DIRETOR PRESIDENTE.

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO CONTRA O EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 21/13, PROCESSO DE COMPRA Nº 86/13, DO TIPO MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO, PROMOVIDO PELA COMPANHIA DE SANEAMENTO DE DIADEMA – SANED, OBJETIVANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ADMINISTRADORA DE VALE-ALIMENTAÇÃO E VALE-REFEIÇÃO EM CARTÃO ELETRÔNICO OU MAGNÉTICO, SEGUIDA DE RECARGAS EM QUANTIDADES E FREQUÊNCIAS VARIÁVEIS NOS CARTÕES, DE ACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES CONSTANTES NO ANEXO IV - TERMO DE REFERÊNCIA.

VALOR TOTAL ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO: R\$ 3.126.696,00.

ADVOGADOS: RAFAEL PRUDENTE CARVALHO SILVA (OAB/SP Nº 288.403) E DANILO DA SILVA PARANHOS (OAB/SP Nº 299.594).

PROCURADOR DE CONTAS: LETÍCIA FORMOSO DELSIN.

1. RELATÓRIO:

1.1. Trata-se de representação formulada por **SINDPLUS ADMINISTRADORA DE CARTÕES, SERVIÇOS DE CADASTRO E COBRANÇA LTDA. – EPP** contra o Edital do Pregão Presencial nº 21/13, Processo de Compra nº 86/13, do tipo menor taxa de administração, promovido pela **COMPANHIA DE SANEAMENTO DE DIADEMA – SANED**, objetivando a contratação de empresa administradora de vale-alimentação e vale-refeição em cartão eletrônico ou magnético, seguida de recargas em quantidades e frequências variáveis nos cartões, de acordo com as especificações constantes no Anexo IV - Termo de Referência.

1.2. A representante insurgiu-se contra o ato de convocação sustentando a existência de cláusulas e outras condições que, em seu juízo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



comprometem a competitividade, contrariam as normas de regência e prejudicam a formulação de propostas.

Aduz, em resumo, que a contratação do objeto licitado (vale-alimentação e vale-refeição) deve ocorrer por meio de duas licitações específicas, haja vista que as taxas negociadas nas redes credenciadas de alimentação são totalmente distintas das negociadas pela rede de auxílio refeição.

E sustenta que não há nenhuma previsão editalícia acerca do prazo para entrega tanto da rede credenciada, que contempla 62 (sessenta e dois) estabelecimentos, como dos cartões.

1.3. Desta forma, a Representante requereu que a matéria fosse recebida como exame prévio de edital, com suspensão liminar do procedimento licitatório, cuja sessão de abertura dos envelopes encontrava-se programada para a data de 26 de setembro próximo passado, e, ao final, o acolhimento da impugnação com a determinação de retificação do instrumento convocatório.

1.4. A matéria foi submetida ao Egrégio Plenário desta Corte em sessão de 25 de setembro de 2013, ocasião em que foi determinada a autuação e registro da matéria como **Exame Prévio de Edital**, bem como a suspensão do andamento do certame, fixado o prazo máximo de 05 (cinco) dias à **COMPANHIA DE SANEAMENTO DE DIADEMA – SANED** para a apresentação de suas alegações, juntamente com todos os demais elementos relativos ao procedimento licitatório.

1.5. A **COMPANHIA DE SANEAMENTO DE DIADEMA – SANED** ofertou alegações e justificativas em relação às impugnações articuladas na peça inicial, de onde se extrai, em suma:

Sustentou que a junção dos produtos vale-alimentação e vale-refeição em lote único teria como objetivo colher a melhor proposta e que o objeto licitado é comum no mercado, havendo muitas empresas capazes de prestar os serviços na forma definida no edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Ademais, alegou que a escolha de um único fornecedor dos serviços traz maior segurança em termos de controle dos valores despendidos a cada beneficiário, além de proporcionar economia de escala em função da diluição dos custos de administração, o que refletirá na recepção de propostas de menor custo.

No que compete ao prazo de entrega da rede credenciada, posicionou que todas as exigências neste aspecto serão demandadas no momento da contratação, porém antes da adjudicação do objeto, com a finalidade de não criar condições habilitatórias que exijam custos e ônus dos participantes e limitem a competitividade do certame.

1.6. A Chefia da Assessoria Técnica manifestou-se pela **procedência parcial** da representação.

Vislumbrou aglutinação imprópria de serviços díspares (auxílio alimentação e auxílio refeição) no objeto do certame, lembrando que as taxas negociadas nas redes credenciadas de alimentação são distintas das negociadas pela modalidade auxílio refeição.

Por outro lado, acolheu as justificativas ofertadas pela origem para a ausência de disposições relativas ao prazo para apresentação da rede credenciada, omissão que considera dirimível pela via administrativa.

1.7. O Ministério Público de Contas ofertou parecer pela **procedência** da representação.

Compartilhou da linha de entendimento da Chefia da Assessoria Técnica em relação à aglutinação imprópria de serviços distintos no objeto e, no que concerne ao prazo de apresentação da rede credenciada, consignou sua interpretação das alegações de defesa da Origem conjugadas com o teor da cláusula 9.1 do edital para apurar que a contratada terá apenas 05 (cinco) dias para apresentar a referida rede, fazendo com que as interessadas obrigatoriamente tenham que iniciar os credenciamentos antes de proclamado o resultado do certame.

1.8. A SDG, por sua vez, não reconheceu no presente caso a aglutinação indevida de objeto que tem sido rejeitada por esta Corte. Entende



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



que o gerenciamento de vale-alimentação e de vale-refeição pode ser perfeitamente executado por uma única empresa, considerando improcedente a impugnação relativa à extensão do objeto posto em disputa.

No entanto, ponderou que a revisão do ato convocatório se faz necessária para o fim de que seja suprida a omissão quanto ao prazo para a contratada apresentar a rede de credenciados e os cartões, concluindo assim pela procedência parcial da representação.

É o relatório.



TRIBUNAL PLENO
EXAME PRÉVIO DE EDITAL

SESSÃO: 30/10/2013
TC-002514/989/13-6

SEÇÃO MUNICIPAL

2. VOTO:

2.1. Trata-se de representação formulada por **SINDPLUS ADMINISTRADORA DE CARTÕES, SERVIÇOS DE CADASTRO E COBRANÇA LTDA. – EPP** contra o Edital do Pregão Presencial nº 21/13, Processo de Compra nº 86/13, do tipo menor taxa de administração, promovido pela **COMPANHIA DE SANEAMENTO DE DIADEMA – SANED**, objetivando a contratação de empresa administradora de vale-alimentação e vale-refeição em cartão eletrônico ou magnético, seguida de recargas em quantidades e frequências variáveis nos cartões, de acordo com as especificações constantes no Anexo IV - Termo de Referência.

2.2. À vista dos elementos colhidos no curso da instrução processual, é de rigor o reconhecimento da **procedência parcial** da representação.

2.3. Em relação à extensão do objeto do certame, a Representante sustenta que, em face da natureza distinta dos benefícios de vale-refeição e vale-alimentação e da condição de serem negociadas taxas diferenciadas nas redes credenciadas respectivas, deveria a autarquia promover a abertura de licitações distintas, inclusive com o escopo de permitir a ampliação da competitividade do certame.

Do outro lado, a Representada argumenta que a conjugação dos produtos teve por finalidade viabilizar a obtenção da melhor proposta, especialmente em função da economia de escala proporcionada pela diluição dos custos de administração, o que garante refletir na recepção de propostas de menor custo. E pondera, enfim, que são bastante comuns no mercado operadoras que administram benefícios de vale-refeição e vale-alimentação, capazes, portanto, de prestar os serviços na forma definida no edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



As justificativas e alegações oferecidas pela Representada demonstram comportar acolhimento, nas peculiaridades do presente caso.

Primeiro, porque o objeto não agrupa serviços de naturezas díspares, oferecidos ou operados por empresas de ramos distintos do mercado.

É notória a existência de uma pluralidade de operadoras que administram, implementam, gerenciam e fornecem cartões eletrônicos de benefícios de vale-alimentação e vale-refeição e que possuem redes credenciadas para estas duas modalidades de benefícios.

A objeção lançada pela representante não demonstra as características impróprias das aglutinações que esta Corte tem rejeitado nas representações processadas como exame prévio de edital. Desta forma, não reconheço manifesto comprometimento da competitividade da licitação e, portanto, a necessidade de se promover a separação dos serviços em lotes ou certames distintos.

A SDG promoveu pesquisa na qual apurou que, em processos de exame prévio de edital apreciados neste E. Tribunal recentemente, a reunião dos serviços de administração e gerenciamento dos serviços objeto do presente edital não foi impugnada pelas empresas do ramo, sendo oportuna a transcrição do seguinte trecho da manifestação constante no evento 27 destes autos:

“Com efeito, o procedimento licitatório em análise visa o gerenciamento de vale-alimentação e de vale-refeição por meio de cartão eletrônico ou magnético, o que, ao que tudo indica, pode ser perfeitamente executado por uma única empresa, mesmo porque nos precedentes existentes nesta Casa, nos quais foram apreciados, em sede de exame prévio de edital, objetos praticamente iguais, não restou questionada a amplitude dos serviços pretendidos, a exemplo dos TCs 8835/026/07, 03/006/08, 3156/026/08 e 30910/026/09, em cuja decisão restou consignado:”

“Já no tocante à delimitação do objeto, além de ser questão adstrita ao poder discricionário da Administração, o que esta Corte tem condenado é a reunião num único certame de serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



distintos ou produtos de ramos diversos do mercado, o que não ocorre no presente caso.” (Plenário de 23/09/09 – Substituto de Conselheiro Marcelo Pereira)

Da mesma forma, Excelência, em recentes ocasiões, a reunião dos serviços aqui licitados numa única licitação não foi impugnada por nenhuma empresa do ramo, valendo citar os TCs 601.989.12-2, 854.989.12-6 e 1463.989.13-7, tratando este último, aliás, de representação formulada pela SIDPLUS, ora Representante, contra o edital de pregão instaurado pela Prefeitura Municipal de Jacareí, com vistas à execução de serviços similares aos discutidos neste feito.

Em rápida pesquisa na rede mundial de computadores, constatei a existência das seguintes operadoras de benefícios que administram vales refeição e alimentação: *Sodexo, Planvale, Alelo, Vale Shop, Ticket, Cabal Vale, Bonus CBA, Visa Vale, Green Card, Cooper Card, Serviços RB, Benv Gestão de Benefícios, ECX Card*, entre outras.

Tal resultado, de certa forma, justifica e fortalece a conclusão do levantamento procedido pela SDG no sentido de não haver constatado objeções desta ordem pelas empresas que atuam no segmento de mercado do objeto da licitação.

Além disso, neste exame abstrato da matéria, em sede de exame prévio de edital, não vislumbro elementos suficientes para repreender a pretensão da Administração em obter uma maior vantajosidade a partir dos benefícios que poderão ser alcançados com a diluição dos custos de administração e processamento conjunto das duas modalidades de serviços que compõem o objeto.

O fato de eventualmente serem negociadas taxas diferenciadas nas redes credenciadas de vale-refeição (restaurantes, lanchonetes, etc) e de vale-alimentação (supermercados, mercearias, açougues, etc) não inviabiliza, por si só, a adjudicação do objeto a uma única operadora.

A opção eleita pela Administração não incide em afronta inequívoca ao preceito do art. 23, §1º da Lei 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Todavia, não só as condições de competitividade, como a efetiva vantajosidade da taxa de administração obtida no presente certame licitatório, em comparação com a que seria eventualmente oferecida em licitações ou lotes distintos, será objeto de verificação específica por ocasião do exame ordinário da matéria, a fim de apurar o alcance de maior economicidade neste formato de contratação.

2.4. No entanto, é **procedente** a impugnação que incide sobre a ausência de disposições acerca do prazo de entrega da rede credenciada e dos cartões eletrônicos ou magnéticos.

O mais próximo que se tem do disciplinamento da questão no ato convocatório é a cláusula 4.4. da minuta do contrato, que prevê a obrigação da contratada de credenciar novos postos, conforme a necessidade da contratante, no prazo máximo de 30 (trinta) dias. Nada mais.

O fato de a Administração não haver formulado requisitos de qualificação técnica afetos à demonstração de rede credenciada mínima não é suficiente para afastar a impropriedade lançada pela representante.

E diante do alegado pela autarquia em suas razões de defesa, oportuno que se esclareça que é exigível, na fase de habilitação, o fornecimento de declaração formal, sob as penas cabíveis, de que a proponente reúne condições de apresentar, no momento oportuno, a rede credenciada mínima exigida pela Administração, se vencedora no certame.

Cláusulas desta espécie são muito comuns e possuem fundamento no §6º do art. 30 da Lei 8.666/93. Todavia, insere-se no poder discricionário da Administração exigir ou não tal condição habilitatória.

Mas retornando ao cerne da impugnação, não convém que o edital seja omissos com relação ao prazo que a vencedora terá para demonstrar a rede credenciada nos quantitativos mínimos pretendidos pela Administração.

Isto porque, na prática, tal omissão tem o potencial de conduzir as empresas interessadas a promover o credenciamento antecipado de estabelecimentos comerciais, vislumbrando a possibilidade de virem a ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



contratadas pela Administração no futuro e não contarem com prazo suficiente para compor a rede credenciada mínima quando instadas a fazê-lo.

É evidente que à Administração não é permitido onerar, direta ou indiretamente, a participação em licitações com custos e diligências excessivas, desnecessárias ou injustificadas, por violar a norma do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e art. 3º, §1º, I da Lei 8.666/93, e por igualmente prejudicar a competitividade e a ampla participação, restringindo as possibilidades para o alcance da proposta mais vantajosa e que melhor satisfaça o interesse público.

O disciplinamento das condições para execução do contrato e dos direitos e obrigações das partes no edital é obrigatório nos termos do art. 40, II e do art. 55, II, IV, VII da Lei 8.666/93.

Deste modo, ainda que a obrigatoriedade da demonstração da rede de estabelecimentos incida apenas sobre a vencedora, deverá a autarquia inserir no edital as condições para tanto, atentando para o tratamento que a jurisprudência desta Corte tem atribuído à questão, especialmente quanto a razoabilidade do prazo e sua compatibilidade com o quantitativo de estabelecimentos comerciais almejados, proporcionando condições factíveis para o atendimento da demanda do ente licitante.

Com relação ao prazo para emissão dos cartões eletrônicos ou magnéticos, cabe igualmente determinar o disciplinamento da questão tanto no edital como no instrumento contratual, também com observância do princípio da razoabilidade.

Portanto, meu voto determina à autarquia que supra a omissão verificada quanto ao estabelecimento de prazo para que a contratada apresente a rede credenciada e forneça os cartões eletrônicos ou magnéticos, fixando-os em parâmetros razoáveis e compatíveis com o quantitativo de estabelecimentos comerciais pretendidos e de cartões a serem emitidos.

2.5. Ante todo o exposto, acolhendo pronunciamentos do MPC e da SDG, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da Representação, devendo a **COMPANHIA DE SANEAMENTO DE DIADEMA – SANED** reformular as disposições do edital de forma a dirimir as omissões verificadas, disciplinando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



adequadamente os prazos para que a contratada apresente a rede credenciada de estabelecimentos comerciais e para que forneça os cartões eletrônicos ou magnéticos, em parâmetros razoáveis e compatíveis com as características do objeto.

A reformulação do edital é, portanto, medida que se impõe, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo do voto ora proferido, com a consequente publicação do novo texto do ato convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos do artigo 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93, para oferecimento das propostas.

Por fim, os autos deverão seguir para a Unidade de Fiscalização competente desta Corte para as anotações de estilo, arquivando-se o procedimento eletrônico.

Antonio Carlos dos Santos
Auditor Substituto de Conselheiro