

### Informação nº 221/2014

**PROCESSO Nº :** 28.679/2014 (2 volumes)  
**INTERESSADO :** Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do DF – Emater/DF  
**ASSUNTO:** Representação  
**EMENTA:** Representação. Pregão eletrônico. Representações acerca de possíveis irregularidades na condução do certame. Análise de mérito. Pela improcedência das representações e pelo arquivamento dos autos.

Senhor Diretor,

Cuidam os autos da Representação formulada pela empresa PLANINVESTI Administração e Serviços Ltda. noticiando possível cerceamento do caráter competitivo no âmbito do Pregão Eletrônico nº 247/2014-SULIC/SEPLAN/DF, que cuida da contratação de empresa especializada para prestação de serviços de gerenciamento, implementação e administração de cartão eletrônico/magnético de auxílio refeição e alimentação aos empregados da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do DF – EMATER/DF (fls. 2/15).

2. Na Sessão Ordinária nº 4.725, de 07.10.2014, por meio da Decisão nº 4.975/2014 (fl. 81), o Tribunal assim deliberou, em parte:

*I – nos termos do art. 195 do RI/TCDF, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 35/2012, tomar conhecimento da Representação de fls. 02/15, ofertada pela empresa PLANINVESTI Administração e Serviços Ltda., deixando de conceder a medida cautelar requerida; II – determinar à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – EMATER/DF que, no prazo de 05 (cinco) dias, apresente circunstanciados esclarecimentos quanto às supostas irregularidades levantadas na peça referida no item I supra;*

3. Em 08.10.2014, a empresa Trivale Administração Ltda. ofertou a Representação de fls. 83/102 e anexos (fls. 103/185) pela qual também se apontou possível cerceamento ao caráter competitivo do Pregão Eletrônico nº 247/2014-SULIC/SEPLAN/DF.

4. Na Sessão Ordinária nº 4.727, de 14.10.2014, esta Corte de Contas, por intermédio da Decisão nº 5.114/2014 (fl. 194), assim deliberou, em parte:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO  
SEGUNDA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Fls.: 249

Proc.:  
28679/2014

*I – nos termos do art. 195 do RI/TCDF, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 35/2012, tomar conhecimento da Representação de fls. 83/102, ofertada pela empresa TRIVALE Administração Ltda. deixando de conceder a medida cautelar requerida; II – determinar à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – EMATER/DF que, no prazo de 05 (cinco) dias, apresente circunstanciados esclarecimentos quanto às supostas irregularidades levantadas na peça referida no item I supra, no que se refere à exigência do fornecimento de vouchers impressos em papel de segurança no caso dos vales extras e ao não parcelamento do objeto em lotes;*

5. A tabela a seguir aponta os documentos encaminhados ao Tribunal pela Emater/DF para fins de cumprimento das deliberações antes citadas:

Discriminação	Data de Ingresso Nesta Corte	Folhas	Situação
documento e anexos	13.10.2014	197/200 e 201/232 - anexos	tempestivo
Ofício nº 578/2014-PRESI/EMATER-DF e anexos	20.10.2014	233 e 234/247 - anexos	tempestivo

6. O Papel de Trabalho nº 1<sup>1</sup> evidencia que o Pregão Eletrônico nº 247/2014-SULIC/SEPLAN/DF teve duas empresas interessadas a saber: Sodexo Pass do Brasil Serviços e Comércio S. A. e Ticket Serviços S. A., sendo que a primeira licitante foi declarada vencedora. Verifica-se também que o objeto da licitação ainda não foi adjudicado ao seu vencedor<sup>2</sup>.

7. Nessa oportunidade será realizada a análise de mérito das referidas Representações.

8. A fim de facilitar a leitura desta instrução e para melhor compreensão dos assuntos aqui tratados, esta peça será dividida a seguir em tópicos.

## **I – DAS REPRESENTAÇÕES**

### **I.1 – PLANINVESTI ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA.**

### **I.2 – DOS ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELA EMATER/DF**

### **I.3 – TRIVALE ADMINISTRAÇÃO LTDA.**

### **I.4 – DOS ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELA EMATER/DF**

<sup>1</sup> Obtido em consulta ao site [comprasgovernamentais](http://comprasgovernamentais.gov.br), acesso em 21.11.2014, e associado aos autos no sistema e-tcdf.

<sup>2</sup> Papel de Trabalho nº 2.



## II - DA CONCLUSÃO E SUGESTÕES

### I – DAS REPRESENTAÇÕES

#### I.1 – PLANINVESTI ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA.

9. A empresa Planinvesti Administração e Serviços Ltda. assim se manifestou:

*Entretanto, a ora Representante considera que há exigência excessiva e desarrazoada no Edital, que **restringe o caráter competitivo do certame e fere a lisura do procedimento licitatório**, impondo-se a sua reformulação e consequente republicação.*

*A exigência que estaria a prejudicar a competitividade da licitação está relacionada com **a tecnologia específica que está atrelada ao objeto licitado** (cartões magnético com chip), prevista no **Subitem 3.1 do Termo de Referência do Edital**.*

*[...]*

***Por isso, exigências excessivas podem desequilibrar o certame, maculando a isonomia entre os licitantes e prejudicando o interesse público, por excluir da competição empresas que poderiam perfeitamente executar o objeto contratado, oferecendo a melhor proposta de preço.***

*Além disso, é vedado aos agentes públicos, conforme expressa previsão do § 1º do art. 3º da Lei de Licitações, "admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo".*

*[...]*

*Acerca da aplicação do princípio da competitividade, entendeu o **Tribunal de Contas da União**, em hipótese que se identifica perfeitamente com a presente:*

*"Compromete o caráter competitivo do certame exigência de vantagem que o edital formule aos licitantes, em aparente benefício para a Administração, porém de modo a afastar concorrentes" (TCU, Acórdão 240/96, 1ª Câmara, Rel. Ministro HOMERO SANTOS).*

*É expediente igualmente censurável disfarçar-se a restrição à competitividade mediante a descrição de especificações técnicas excessivas ou irrelevantes para o atendimento das necessidades a que se destina o objeto licitado.*

***Considerando todo o exposto, há, no presente caso, exigência excessiva e desarrazoada no presente Edital, que provoca restrição ao caráter competitivo do certame, impondo-se a sua reformulação e consequente republicação.***

*[...]*

*A exigência que estaria a prejudicar a competitividade do procedimento licitatório está relacionada com a **tecnologia específica** atrelada ao objeto da presente licitação, prevista no **Subitem 3.1 do Termo de Referência do Edital**, a saber:*



3.1 O auxílio alimentação será fornecido exclusivamente através de cartões eletrônicos/magnéticos em PVC, com **chip eletrônico**, com sistema de controle de saldo e senha numérica pessoal e intransferível, ou outro mecanismo de segurança de responsabilidade da contratada, para validação das transações eletrônicas, através de sua digitação em equipamento POS/PDV ou similar pelo usuário/empregado no ato da aquisição dos gêneros alimentícios “in natura” nos estabelecimentos credenciados; (grifos nossos)

Referida exigência se demonstra extremamente **restritiva** na medida em que impõe das licitantes a utilização de tecnologia extremamente específica (**cartões com chip**), a qual **é inerente à apenas uma ou duas empresas do setor** (líderes do mercado), inviabilizando o ingresso de dezenas de potenciais proponentes no presente certame que têm plenas condições de executar o objeto licitado, mas que não dispõem dessa nova tecnologia.

Convenhamos, não há justificativa plausível que fundamente a exigência dos cartões eletrônicos serem dotados especificamente de chips de leitura, uma vez que essa tecnologia é nova no segmento e encarece significativamente a prestação dos serviços, não sendo essencial para a execução do objeto ora licitado.

Em todas as licitações que envolvem a contratação de empresa especializada para fornecimento e administração de vales de benefícios, **não é prática exigir cartões eletrônicos com chip por encarecer a prestação de serviços, sendo esta tecnologia inerente às instituições bancárias que, por gozarem de poderio econômico e por transacionarem valores vultosos, investiram nesse aparato técnico.**

Note-se que os cartões eletrônicos, em substituição aos antigos e ultrapassados vales de benefícios em papel, vêm sendo a modalidade de documentos de legitimação mais usual nas contratações com a Administração Pública, **mas não com a integração de chip.**

Até mesmo porque, **o cartão eletrônico ou magnético já é dotado de sistema de segurança que inviabiliza a sua utilização por quem não é o titular do documento, justamente por prescindir de senha pessoal para validar a transação.**

Isso sem falar na disponibilização dos créditos nos cartões, que ocorrem de forma eletrônica nos documentos de cada beneficiário, os quais podem acompanhar toda a movimentação de seus cartões pela internet, sendo totalmente dispensável o emprego de chip, cuja finalidade será apenas para encarecer os serviços e restringir o fomento da competitividade no certame.

Ademais, insta salientar que a **Constituição Federal** é expressa ao vedar que as licitações condicionem os seus objetos a exigências excessivas que desequilibrem a igualdade entre as licitantes, conforme se depreende do preceito esculpido em seu **art. 37, XXI**, a saber:

[...]

A mens legis presente em indigitado diploma constitucional delimita que a Administração Pública deve formular os editais para suas contratações com exigências técnicas que possibilitem uma harmoniosa igualdade entre as potenciais proponentes, vedando a inclusão de particularidades ou requisitos específicos que não sejam imprescindíveis para a consecução do objeto licitado.



Com efeito, o chip de leitura que está sendo exigido pela **EMATER-DF** não é essencial para a gestão e o fornecimento de vales de benefícios a seus servidores, até mesmo porque os atuais cartões magnéticos (que vem sendo utilizados em todas as licitações para contratação desse mesmo objeto) já são dotados de aparato de segurança, sendo extremamente despropositado que um chip de custo elevado seja alçado como conditio sine qua non para execução do contrato.

E nesse ínterim, convém atentar para os ensinamentos do i. **Marçal Justen Filho** acerca do tema, esclarecendo que as licitações devem ser regidas por condições mínimas de capacidade técnica, sob a consequência de alijar potenciais licitantes do certame, in verbis:

**“Não cabe à Administração ir além do mínimo necessário** à garantia do princípio da República. Logo, não se validam exigências que, ultrapassando o mínimo, se destinam a manter a Administração em situação ‘confortável’. A CF/88 proibiu essa alternativa.

[...]

Logo, toda a vez que for questionada acerca da inadequação ou excessividade das exigências, **a Administração terá de comprovar que adotou o mínimo possível. Se não for possível comprovar que a dimensão dotada envolvia esse mínimo, a Constituição terá sido infringida.**

**Se a Administração não dispuser de dados técnicos que justifiquem a caracterização da exigência como indispensável (mínima), seu ato será inválido.** Não caberá invocar competência discricionária e tentar respaldar o ato sob argumento de liberdade na apuração do mínimo. É claro que a referência constitucional se reporta ao mínimo objetivamente comprovável – não àquilo que parece ser o mínimo em avaliação meramente subjetiva de um agente.” 1 (grifos nossos)

Atente-se que a **EMATER-DF** nem sequer comprovou no Edital a necessidade dos cartões eletrônicos serem obrigatoriamente fornecidos com a tecnologia do chip de leitura, o que convalida as assertivas dessa Impugnante de que referida exigência além de ser despropositada, maculará a lisura do certame por obstar o ingresso de potenciais licitantes na disputa.

[...]

Não obstante, cumpre destacar que o **TRIBUNAL DE CONTAS /SP**, ao julgar procedente a representação interposta por esta Impugnante em caso análogo (**Processo nº 926.989.14-6**), entendeu que a obrigatoriedade de fornecimento de vales de benefícios com chip efetivamente restringe a competição da licitação, in verbis:

**“Sobre o tema, prevalece entre nós a posição segundo a qual ‘deve a Administração possibilitar o fornecimento do vale alimentação em ambas as tecnologias disponíveis no mercado, seja a de cartão com tarja magnética ou a de cartão com chip de segurança’, considerando a ampliação da competitividade e a observância aos princípios que informam o procedimento licitatório** (cf. 2222.989.13-9 e outros, Exame Prévio, sessão plenária de 06/11/13, relator eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo).





*Assim e a despeito das boas razões sustentadas pela Administração, **adoto referida orientação para o fim de determinar a correção do objeto, de modo que possam participar da licitação empresas fornecedoras de cartões eletrônicos, com ou sem chip de segurança.***” (grifos nossos)

[...]

*Em outras recentes decisões do **TRIBUNAL DE CONTAS/SP**, novamente foi reiterado o entendimento de que a exigência para que os cartões de benefícios sejam fornecidos contendo obrigatoriamente chip de segurança efetivamente macula a licitação por restringir o ingresso de quase a totalidade das empresas do segmento que não detém essa novel tecnologia, nos termos dos julgados ementados abaixo transcritos:*

[...]

*Dessa forma, impõe-se a correção e reformulação da exigência que deve estar adstrita aos vales de benefícios (**Subitem 3.1 do Termo de Referência do Edital**), de modo que os cartões de refeição e alimentação sejam fornecidos tão somente na forma eletrônica ou magnética, **sem a necessidade de chip**, em prol do princípio da ampla competitividade e evitando-se, por conseguinte, um suposto direcionamento do resultado.*

## **I.2 - DOS ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELA EMATER/DF**

10. Cabe transcrever as seguintes partes do documento de fls. 197/200, de 13.10.2014:

*Primeiramente, cumpre ressaltar que, ao contrário do que alegou a Representante, a exigência contida no Subitem 3.1 do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico (utilização de cartão magnético com chip eletrônico) não implica em restrição a competitividade do certame, pois a utilização desta tecnologia é uma tendência no setor de cartões, de sorte que tal exigência tem o propósito de ofertar maior segurança aos usuários, em especial aos trabalhadores da EMATER/DF enquanto beneficiários do auxílio alimentação/refeição ofertado por esta Empresa Pública por meio do referido sistema.*

*Neste contexto, conforme informações apresentadas no **Memorando n.º 10612014-GEPES (anexo)**, a empresa que atualmente oferece a EMATER/DF os mesmos serviços especificados no Edital não utiliza o sistema de cartão com chip, mas sim o de tarja magnética, o que vem gerando diversas reclamações por parte dos usuários (empregados da EMATER/DF) em virtude das constantes fraudes decorrentes de "clonagem" dos respectivos cartões, conforme observado nos e-mails acostados ao referido Memorando.*

*Assim, a exigência questionada pela Representante não tem o condão de restringir a competitividade do certame, mas apenas de proporcionar mais segurança aos usuários/empregados da EMATER/DF, que, na atualidade, usam cartão desprovido do chip e, por isso, tiveram, não raras vezes, seus cartões clonados. E de se destacar ainda que os cartões com chip dificultam as fraudes por clonagem, o que não ocorre com os cartões sem essa tecnologia.*



*Igualmente, conforme observado na Decisão n.º 105/2014-TCDF, “o uso de chips, em substituição a tarja magnética, e uma tendência no setor de cartões que visa proporcionar maior segurança aos envolvidos nas transações comerciais.”*

*Outrossim, a escolha da utilização do cartão com chip se insere na esfera de discricionariedade da Administração Pública. Assim, tal escolha, além de não implicar em qualquer ilegalidade, decorreu da notória segurança proporcionada pelos cartões com chip em relação aos que não utilizam tal tecnologia. Nesse sentido, vejamos o entendimento do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, ao relatar o Acórdão n.º 1.228/201 4-TCU/Plenário:*

*“(…) Entendo razoável a justificativa fornecida pelo Coren/SP, qual seja, o aumento da segurança do meio de pagamento ante a constatação de grande número de fraudes ocorridas com o uso da tecnologia de cartões com tarja magnética, para a adoção da tecnologia considerada mais segura. Aliás, é de conhecimento geral a grande incidência de fraudes e clonagens com cartões magnéticos utilizados nas mais diversas formas de pagamentos, o que já levou muitos dos operadores desses meios de pagamentos a substituí-los, já há algum tempo, por cartões eletrônicos com chip. Como exemplos mais evidentes temos os bancos e as operadoras de cartões de crédito.*

*Considero que essa opção se insere na esfera de discricionariedade da administração do Coren/SP, não sendo razoável, portanto, que o Tribunal adote providências que possam obrigar a entidade a utilizar tecnologia que venha lhe causar prejuízos futuros, sob a justificativa de simplesmente se aumentar a competitividade do certame. Entendo que, neste caso, a busca da maior competitividade deve ser avaliada com ponderação. Aliás, o fato de ter ocorrido ao certame três licitantes, se, por um lado, não indica uma ampla concorrência, por outro, também não sinaliza a ausência de competitividade. Cabe às empresas atuantes no setor a evolução de sua tecnologia com vistas a oferecer as soluções condizentes com essas novas e irreversíveis exigências, em vez de buscar junto ao Tribunal tutela a atuação mercadológica defasada (...).”*

*Sobre o tema e em caso semelhante, vejamos o seguinte trecho do Acórdão n.º 1556/2014-TCU- Segunda Câmara:*

*“(…) 11. A inserção de microchips (pastilhas de silício para armazenamento e/ou processamento de dados) em cartões magnéticos, a se intuir das mudanças havidas nos cartões bancários e de crédito em anos recentes, surgiu para ampliar a segurança das transações e dificultar a clonagem de cartões magnéticos. De fato, a duplicação de um cartão com esse dispositivo exige não só a leitura e cópia dos dados da tarja magnética, mas, também, o mapeamento e a reprodução da arquitetura e dos dados do microchip.*

*12. Embora o fornecimento de combustível com gerenciamento informatizado possa ser realizado com cartões magnéticos sem o dispositivo, a exigência estipulada pela UEMA alinha-se ao objetivo de ampliar a segurança das transações.*

*13. Tal matéria é tratada no bojo do Acórdão 0112/2013 – TCU - Plenário, que considera válida a exigência de utilização de cartão com chip, por ampliar a segurança das transações, permitir o controle total*



*do abastecimento dos veículos e dificultar a clonagem de cartões magnéticos, e por não prejudicar a competitividade do certame, já que existem outros fornecedores da solução tecnológica. (...)”*

*Por fim, a alegação de que a mencionada exigência restringe a competitividade do certame não é verdadeira, pois em rápida pesquisa na rede mundial de computadores constatou-se que diversas empresas do ramo oferecem o cartão com o chip, tais como SODEXO, VR, ALELO, etc. (docs. anexo), o que, por si só, demonstra que a supracitada exigência não onera, restringe ou inviabiliza a competitividade do certame.*

## ANÁLISE

11. Conforme apontado pelo Relator dos autos<sup>3</sup>, a exigência de cartões magnéticos com *chip* eletrônico foi tratada no âmbito do Processo nº 36.804/2013. Naquela oportunidade, em que pese a citação contida no voto condutor da Decisão Liminar nº 21/2013-P/AT, no sentido de que a matéria não está totalmente pacificada nos Tribunais de Contas, essa Corte de Contas entendeu que essa condição é compatível com o teor de nosso Regime Jurídico Administrativo, *in verbis*.

*Processo nº 36.804/2013*

*RELATÓRIO*

*[...]*

*19. De outra sorte, os esclarecimentos prestados pela Jurisdicionada não vieram embasados de justificativas técnicas fundamentando a citada exigência, mas deve-se obtemperar de que assiste lucidez ao se buscar, segundo a tecnologia disponibilizada e ao alcance de todos, um tipo de serviço que ofereça mecanismo de controle e segurança, especialmente contra fraude.*

*20. De forma que a exigência imposta não se mostra exacerbada ou incompatível com o interesse público, tampouco dificulta a competição licitatória em exame, vez que, conforme provado, existem várias licitantes com condições para executar o serviço licitado mediante a utilização de cartão com microprocessador com chip, demonstrando a viabilidade de disputa de mercado.*

*Nesse pensar, não se vislumbra potencial restritivo ao caráter competitivo do certame, conforme alegado pela representante.*

*21. Diante de tudo isso, entende-se que os esclarecimentos prestados pela Terracap, nesse quesito, são satisfatórios, reputando-se improcedente a representação formulada pela empresa Planinvesti Administração e Serviços Ltda.*

12. No mesmo sentido a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU indicada nos esclarecimentos apresentados pela Emater/DF, qual seja: Acórdãos nºs 1.228/2014 – Plenário e 1.556/2014 – 2ª Câmara, considerou razoável a utilização de *chip* em cartões magnéticos, uma vez que essa

<sup>3</sup> Em seu Voto (fls. 77/80) condutor da Decisão nº 4.975/2014.





metodologia surgiu diante da necessidade de se ampliar a segurança das transações e dificultar a clonagem dos referidos cartões magnéticos.

13. Os documentos juntados aos autos pela jurisdicionada (fls. 215/224) comprovam a ocorrência de fraudes promovidas por terceiros contra os cartões magnéticos sem a tecnologia de chip, que atualmente são utilizados pelos empregados da Empresa Pública, e evidencia a necessidade de proteção aos usuários do serviço a ser contratado, de forma a não interromper a prestação do serviço, evitando, assim, transtornos ao empregado da Emater/DF.

14. Tal medida, além de atender o interesse público, está prevista na Portaria nº 3<sup>4</sup>, de 01.03.2002, do Ministério do Trabalho e Emprego, que se aplica às **empresas prestadoras de serviço de alimentação coletiva**, nos seguintes termos:

*Art. 10. Quando a pessoa jurídica beneficiária fornecer a seus trabalhadores documentos de legitimação (impressos, cartões eletrônicos, magnéticos ou outros oriundos de tecnologia adequada) que permitam a aquisição de refeições ou de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais, o valor o documento deverá ser suficiente para atender às exigências nutricionais do PAT.*

*[...]*

*Art. 16. O fornecimento de documentos de legitimação, para as finalidades previstas no art. 10, é atribuição exclusiva das empresas prestadoras de serviço de alimentação coletiva, credenciadas de conformidade com o disposto nesta Portaria.*

*Parágrafo único. A pessoa jurídica beneficiária celebrará contrato com a prestadora de serviço de alimentação coletiva visando ao fornecimento dos documentos de legitimação mencionados no caput, que poderão ser na forma impressa, na de cartões eletrônicos ou magnéticos, ou outra forma que se adeque à utilização na rede de estabelecimentos conveniados.*

*[...]*

*§ 1º Na emissão dos documentos de legitimação deverão ser adotados mecanismos que assegurem proteção contra falsificação. (grifei)*

15. A definição do objeto a ser licitado pela Administração além de atender à necessidade então identificada pelo órgão/entidade, visa também garantir um padrão mínimo de qualidade e segurança do bem/serviço a ser prestado. Para tanto, é razoável que a descrição do objeto restrinja a participação de possíveis interessados em contratar com o Poder Público.

16. Nesse sentido, verifica-se que o Princípio da Isonomia não é absoluto, uma vez que a própria Lei de Licitações estabelece exceções ao seu cumprimento:

*Art. 3º. [...]*

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências*

<sup>4</sup> Baixa instruções sobre a execução do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).



*ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;*

*[...]*

*§ 5º Nos processos de licitação previstos no caput, poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras.*

*§ 6º A margem de preferência de que trata o § 5º será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração.*

*I - geração de emprego e renda;*

*III - desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País;*

*IV - custo adicional dos produtos e serviços; e*

*V - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados.*

*§ 7º Para os produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, poderá ser estabelecido margem de preferência adicional àquela prevista no § 5º.*

*§ 8º As margens de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços, a que se referem os §§ 5º e 7º, serão definidas pelo Poder Executivo federal, não podendo a soma delas ultrapassar o montante de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros.*

*§ 9º As disposições contidas nos §§ 5º e 7º deste artigo não se aplicam aos bens e aos serviços cuja capacidade de produção ou prestação no País seja inferior:*

*I - à quantidade a ser adquirida ou contratada; ou*

*II - ao quantitativo fixado com fundamento no § 7º do art. 23 desta Lei, quando for o caso.*

*§ 10. A margem de preferência a que se refere o § 5º poderá ser estendida, total ou parcialmente, aos bens e serviços originários dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul.*

*§ 11. Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da administração pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal.*

*§ 12. Nas contratações destinadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, considerados estratégicos em ato do Poder Executivo federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País ou produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001.*



17. Cabe destacar que existem outras leis que estabelecem outras hipóteses de tratamento favorecido em determinadas situações, a exemplo da Lei Complementar nº 123<sup>5</sup>, de 14.12.2006, que assegura às micro empresas e empresas de pequeno porte dois benefícios genéricos: a comprovação da regularidade fiscal tardia e a preferência em caso de empate ficto.

18. Contudo, não é toda condição estabelecida pela Administração Pública que será tida com legal, uma vez que essa exigência deverá ser compatível com a necessidade a ser satisfeita. No presente caso, entende-se que o fundamento de validade entre a restrição imposta (cartões magnéticos com *chip*) e a necessidade identificada pela Emater/DF foi devidamente fundamentada, uma vez que essa metodologia dificulta a clonagem dos referidos cartões e atende o interesse público.

19. Ao tratar da definição do objeto e a questão da restrição à competição, Renato Geraldo Mendes<sup>6</sup> aponta que:

*Além de atender à necessidade, garantir o padrão mínimo de qualidade e preservar a necessária economia, é fundamental que a descrição não imponha restrição imotivada. Para que uma descrição seja legal, isto é, atenda às exigências da ordem jurídica, é indispensável que todas as condições apontadas sejam atendidas simultaneamente. Quem planeja a contratação e quem realiza o controle, interno ou externo, deve saber disso. A análise do controle de legalidade deve ser feita com base nessas condições.*

*Há dois tipos de restrição: aquelas que se justificam em razão da necessidade e as que não se justificam em razão dela.*

***Toda descrição é, em princípio, restritiva. Aliás, como dissemos em outra passagem desta obra, a exigência é restritiva quando cria duas ordens distintas: a dos beneficiários e a dos excluídos. Isso acontece, portanto, em razão de que uns podem atender às exigências impostas na descrição, e outros não.***

*Para que os que não podem atender à descrição, ela será restritiva, pois eles estarão impedidos de obter sucesso na disputa, ainda que possam dela participar. Logo, a restrição deverá ser justificada, isto é, será preciso demonstrar por que tal condição (a que restringir) constou na descrição.*

*A justificativa implica deixar claro que ela é indispensável em razão da própria necessidade que a solução visa a atender, ou seja, sem ela a necessidade não poderia ser atendida adequadamente ou haveria potencialidade razoável de risco para o seu atendimento.*

*Importante saber que toda exigência é potencialmente restritiva e se tornará concreta em relação a cada interessado que não possa atendê-la. O fato de uma condição ser restritiva não significa que ela seja ilegal. **O que torna uma condição exigida na descrição do objeto ilegal não é o fato de que ela restringe a participação, mas a inexistência de fundamento de validade entre o que se exige e a necessidade que se quer satisfazer**, isto é, deve haver nexo causal entre as duas coisas.*

<sup>5</sup> Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.

<sup>6</sup> O processo de contratação pública. Fases, etapas e atos. Curitiba: Zênite, 2012. págs. 138/139.



*Portanto, a ilegalidade está no fato de que a razão da discriminação não representa garantia para o atendimento da própria necessidade. Se não produza esse benefício, ela é, em princípio, ilegal, salvo se houver outro valor jurídico que o Direito garantir, como ocorre com a exigência de regularidade fiscal prevista no art. 29 da Lei nº 8.666/93.*

*Ao contrário da exigência de capacidade técnica, por exemplo, a demonstração da regularidade fiscal não tem relação direta com a necessidade a ser atendida, mas com o preço praticado pelo licitante. Nesse caso, a exigência da regularidade fiscal tem como fundamento de validade o tratamento isonômico, e não a satisfação da necessidade.*

20. Assim, tendo em conta a pertinência da descrição da necessidade identificada pela Emater/DF, bem como a existência de empresas no segmento capazes de ofertar a demanda pretendida (Alelo, Sodexo, VR Benefícios e Ticket), esse Corpo Técnico entende que a solução adotada é compatível com o Regime Jurídico Administrativo.

21. Portanto, a representação formulada pela empresa Planinvesti Administração e Serviços Ltda. é improcedente.

### **I.3 – TRIVALE ADMINISTRAÇÃO LTDA.**

22. A empresa Trivale Administração Ltda. ponderou que, em partes:

#### **II.1. DA EXIGÊNCIA DE “VOUCHERS DE PAPEL” – DA DIVISÃO POR LOTES**

*Consta no Instrumento Convocatório:*

**TERMO DE REFERÊNCIA**

*(...)*

*3.2 O auxílio refeição será fornecido através de **“vouchers” impressos em papel** de segurança, no caso dos vales extras, e cartões eletrônicos em PVC, com chip eletrônico, no atendimento do benefício mensal, com sistema de controle de saldo e senha numérica pessoal e intransferível, ou outro mecanismo de segurança de responsabilidade da contratada, para validação das transações eletrônicas, através de sua digitação em equipamentos POS/PDV ou similar pelo usuário/empregado no ato da aquisição das refeições prontas nos estabelecimentos credenciados;*

*[...]*

*No início dos anos 70, o uso da eletrônica era inexistente, e as aquisições se davam através de vouchers emitidos pelas empresas e aceitos pelo comércio, ou seja, os antigos “tíquetes” impressos. A partir de meados dos anos 90, o uso de cartões eletrônicos para compras era comum e difundido, quando as aquisições de bens e serviços passaram a ocorrer por meio eletrônico.*

*Logo, o uso da tecnologia tornou-o lento, custoso e de difícil fiscalização ao processo físico da aquisição por vouchers em algo extramente simples, gerido on line e em tempo real.*

*[...]*



*A substituição do vale em papel pelo cartão eletrônico tem representado uma grande vantagem para os clientes, sobretudo em termos de custo e segurança, além de representar também mais facilidade para o usuário, com o fim dos contravales e, em caso de perda ou roubo, o cartão pode ser facilmente substituído sem representar nenhuma perda no valor.*

*Assim, a utilização do cartão por meio eletrônico atinge o fim máximo da licitação, qual seja: o interesse público, trazendo o melhor serviço, pela melhor oferta e método mais vantajoso. Mas o Edital exige o fornecimento de cartão magnético e vales impressos que podem vir a ser solicitados.*

*Convém ressaltar que não quer a Representante influenciar a Administração em suas escolhas, e assim não questiona o mérito de desejar ela para os servidores o uso de tíquetes de papel. Se a Administração quer fazer uso de um sistema ultrapassado, deve ela conhecer suas razões.*

*Contudo, não pode a Representante calar-se quanto a grave violação aos princípios norteadores da licitação, mormente os princípios da igualdade e da competitividade, existentes no edital.*

*[...]*

*Exigências excessivas ou desarrazoadas, por excluírem da competição empresas que poderiam perfeitamente executar o objeto contratado com a melhor proposta de preço, desequilibram o certame, maculam a isonomia entre os licitantes e prejudicam o interesse público.*

*Nesse sentido, cabe trazer à discussão o teor do artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93:*

*Art. 3º [...]*

*§ 1º É vedado aos agentes públicos:*

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;*

*[...]*

*É certo que o objetivo da licitação é selecionar a maior gama de concorrentes possíveis de forma a obter proposta mais vantajosa para a Administração.*

*Contudo, se há o direcionamento do certame, falece este objetivo, visto que somente as empresas aptas a atenderem a todos os requisitos editalícios poderão dele participar. Sendo assim, há comprometimento na disputa e, conseqüentemente, na busca pelo melhor preço.*

*[...]*

*No presente caso, o produto licitado, nos moldes perpetrados indica restrição à participação de dezenas de empresas aptas a prestarem o serviço, tendo em vista que apenas poucas empresas têm condições de participar da concorrência, atendendo a todos os seus termos.*





Vale enfatizar que são diversas as empresas atuantes no mercado de fornecimento de cartão alimentação, porém, a esmagadora maioria opera através do serviço eletrônico, enquanto que apenas duas empresas possuem a particularidade exigida pelo Edital, qual seja, os vouchers de papel.

Vê-se, pois, que o caráter competitivo do certame está sobremaneira comprometido, uma vez que várias empresas, por não fornecerem os vales em papel e apenas em cartão, estão impedidas de participar da licitação. Da mesma forma, resta comprometido também a consecução do objetivo do menor preço para Administração Pública.

Ademais, a competitividade do certame está sobremaneira restrita por conta de uma situação eventual, que pode vir a ocorrer, qual seja, a solicitação de vales extras.

Trata-se, pois de condição absolutamente ilegal, pois consoante já dito, esta exigência direciona a licitação somente a uma, no máximo duas empresas do ramo, quando, se sabe existem inúmeras outras empresas nacionalmente conhecidas, que poderiam e efetivamente podem atender de maneira satisfatória às necessidades da Administração no que concerne ao fornecimento dos cartões refeição.

[...]

Desta feita, com base nos princípios e na legislação que rege a matéria, caso V. Senhoria não entenda que o presente objeto pode ser fornecido tão somente por meio do cartão alimentação, o que se admite a título de argumentação, a Representante entende ser necessária a divisão do vale impresso para que assim outras potenciais concorrentes possam participar do certame, ao menos no que tange ao cartão.

Neste sentido já decidiu o **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**:

(...) Contudo, o Órgão Técnico ressaltou que o parcelamento do objeto do certame em lotes, quando viável nos termos do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, é de suma importância, por possibilitar a participação de maior número de empresas no certame, ampliando a competitividade e contribuindo para a obtenção de menor preço para a Administração Pública, pelo que ela se impõe naturalmente.

Concluiu o estudo técnico que a licitação realizada em um único lote implicou em restrição à competitividade, o que foi ratificado pelo Ministério Público de Contas. (...)

Por todo exposto, concluo pela irregularidade do agrupamento do objeto da licitação em um único lote, conforme disposto no item 1.2 – DO DETALHAMENTO DO OBJETO, subitem 1.2.1, do Termo de Referência – Anexo I do Edital de Licitação, por restringir a competitividade, sem que se demonstrasse a impossibilidade de fracionamento do objeto. (...) Processo nº 875917 – Primeira Câmara – Sessão do dia 23/04/13

Outrossim, **este Tribunal também já se manifestou quanto à restritividade dos vouchers em papel, nos autos no processo n. 36804/2013-A.**

[...]



*Por se tratar de um procedimento, desenvolve-se mediante uma sucessão ordenada de atos vinculados à Administração e às licitantes, o que deveria propiciar igual oportunidade a todos os interessados e atuar como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.*

*Toda licitação deve permitir e facilitar o ingresso do maior número possível de participantes, para que possa obter, realmente, a proposta mais vantajosa para a Administração.*

*[...]*

*Ademais, em face da gigantesca desproporção entre um grupo de possíveis licitantes (com diversas empresas) e outro (com apenas uma ou duas que atualmente prestam serviços à administração), não há como também não considerar violados os princípios da moralidade, da impessoalidade e da probidade administrativa.*

*É de se destacar ainda que o objeto licitado pode ser facilmente atendido apenas com o cartão eletrônico, tão mais vantajoso não só para a Administração bem como para o interesse público em geral.*

*[...]*

## **II.2 DO OBJETO LICITADO – DAS ESPECIFICIDADES DO PRODUTO – DA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA COMPETIVIDADE**

*Está presente no Edital:*

### **TERMO DE REFERÊNCIA**

*(...)*

*3.1 O auxílio alimentação será fornecido exclusivamente através de **cartões** eletrônicos/magnéticos em PVC, **com chip eletrônico**, com sistema de controle de saldo e senha numérica pessoal e intransferível, ou outro mecanismo de segurança de responsabilidade da contratada, para validação das transações eletrônicas, através de sua digitação em equipamento POS/PDV ou similar pelo usuário/empregado no ato da aquisição dos gêneros alimentícios “in natura” nos estabelecimentos credenciados;*

*3.2 O auxílio refeição será fornecido através de “vouchers” impressos em papel de segurança, no caso dos vales extras, e **cartões eletrônicos** em PVC, **com chip eletrônico**, no atendimento do benefício mensal, com sistema de controle de saldo e senha numérica pessoal e intransferível, ou outro mecanismo de segurança de responsabilidade da contratada, para validação das transações eletrônicas, através de sua digitação em equipamentos POS/PDV ou similar pelo usuário/empregado no ato da aquisição das refeições prontas nos estabelecimentos credenciados;*

*O produto licitado, nos moldes perpetrados indica restrição à participação de dezenas de empresas aptas a prestarem o serviço, tendo em vista que apenas poucas empresas têm condições de participar da concorrência, atendendo a todos os seus termos.*

*Vale enfatizar que são diversas as empresas atuantes no mercado de fornecimento de cartão alimentação, porém, a esmagadora maioria opera através do cartão magnético com tarja, de modo que apenas uma ou duas empresas possuem a particularidade exigida pelo Edital, qual seja, o cartão com chip de segurança.*



*Trata-se de condição absolutamente ilegal, pois consoante já dito, esta exigência direciona a licitação somente a uma, no máximo duas empresas do ramo, quando, se sabe existem inúmeras outras empresas nacionalmente conhecidas, que poderiam e efetivamente podem atender de maneira satisfatória às necessidades da Administração no que concerne ao fornecimento dos cartões alimentação.*

*Ademais, deve ser ressaltado que o objeto constante do instrumento convocatório é plenamente realizado através do cartão magnético com tarja, protegido por senha de segurança individual e intransferível, o que sempre foi suficiente em termos de segurança do sistema.*

*Com o cartão de tarja magnética é possível criptografar as informações codificando-as para uma pesquisa em um banco de dados seguro, onde é possível controlar em tempo real as transações, validando-as após passar por diversas parametrizações sistêmicas.*

*Assim, este tipo de cartão trabalha em um sistema mais seguro e completo para armazenamento e conferência de dados evitando que as informações fiquem armazenadas no próprio cartão.*

*Ressalta-se que nesta tecnologia (cartão com chip), as transações não são ON-LINE. Sendo assim, se o usuário vier a perder o cartão, não conseguirá efetuar compras até que receba a segunda via o que pode levar até 10 (dez) dias.*

*Ao serem permitidas transações off-line perde-se totalmente a segurança da autenticação do banco, tornando-se, o cartão, neste momento, vulnerável a fraudes e a transações sem qualquer validação.*

*Já no caso dos cartões magnéticos, o grande segredo de investimentos são os bancos de dados que previnem as transações que sempre são realizadas online. Desta maneira o sistema é muito mais seguro!*

*Por outro lado, em se tratando de cartão com tarja magnética, caso o sistema encontra-se “fora do ar”, existem alternativas (contingências) que viabilizam as transações, quais sejam, serviço de call Center 0800 24 horas por dia, sete dias por semana e SAC personalizado. Ou seja, os usuários não ficam, em nenhuma circunstância, impedidos de efetuar as transações.*

*[...]*

*Ou seja, a tecnologia do cartão magnético é deveras segura e eficaz.*

*Recentemente o Supremo Tribunal Federal teve uma licitação FRACASSADA, ante a ausência de propostas válidas, conforme aviso publicado no dia 12/03/2013:*

*[...]*

*Assim, restou configurada a restrição à competição imposta pela exigência do cartão com chip, tendo esta empresa recorrido ao Tribunal de Contas da União informando da aludida restrição no PE/13/2013, promovido pelo Supremo Tribunal Federal, ao passo que assim se manifestou o Tribunal:*

*1. Processo TC-006.034/2013-6 (REPRESENTAÇÃO)*

*1.1. Representante: Trivale Administração Ltda. (CNPJ: 00.604.122/0001-97)*

*[...]*



1.7. Recomendar à Secretaria de Administração e Finanças do Supremo Tribunal Federal que reavalie a exigência de utilização de cartão magnético com chip para a contratação de empresa para prestação de serviços de administração e gerenciamento informatizado do abastecimento dos veículos oficiais do STF em rede de postos credenciados, tendo em vista, concretamente, o resultado frustrado do Pregão 13/2013.

Em outro certame, com objeto semelhante, este Tribunal assim determinou:

ACÓRDÃO Nº **44/2014** – TCU – Plenário

“1.7. Dar ciência à Administração Regional do Senar no Distrito Federal sobre as seguintes impropriedades:

1.7.1) a opção por cartões magnéticos somente com tecnologia de chip, bem assim o estabelecimento dos quantitativos mínimos de estabelecimentos comerciais credenciados, em licitações envolvendo o fornecimento de vale-alimentação e/ou vale-refeição, devem estar em consonância com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade, além de claramente definidos e fundamentados no processo licitatório, devendo tais critérios serem oriundos de levantamentos estatísticos, parâmetros e de estudos previamente realizados, a exemplo do decidido pelo Tribunal nos Acórdãos 2.367/2011, 1.071/2009 e 2.802/2013, todos do Plenário;”

Sobre o tema já se manifestou o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o qual **vem reconhecendo a ilegalidade da exigência dos cartões somente com tecnologia de chip** (jurisprudências em anexo):

[...]

Ainda no mesmo sentido:

É vedada a indicação de marcas, salvo quando houver justificativa em função de critérios técnicos ou quando for indicativa da qualidade do material a ser adquirido, hipótese em que a descrição do item deverá ser acrescida de expressões como “ou similar”, “ou equivalente”, “ou de melhor qualidade”. TCU Acórdão 2401/2006 – Plenário

[...]

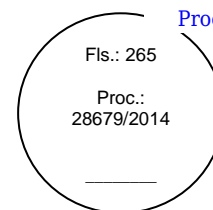
Acerca da aplicação do princípio da competitividade, já entendeu o Tribunal de Contas da União que:

Compromete o caráter competitivo do certame exigência de vantagem que o edital formule aos licitantes, em aparente benefício para a Administração, porém de modo a afastar concorrentes. (TCU, acórdão 240/96, 1ª Câmara, rel. Ministro HOMERO SANTOS).

[...]

No presente caso faz-se necessário que seja considerada a legislação pertinente, com fulcro nos princípios preponderantes da IGUALDADE, LEGALIDADE, ECONOMICIDADE, IMPESSOALIDADE conforme a seguinte fundamentação:

Desta forma, resta impugnado o presente Instrumento Convocatório, face à latente restrição à competitividade, conforme podemos depreender da leitura do objeto do Edital, ressaltando que o objeto licitado pode ser prestado com excelência com o uso da tecnologia de cartão magnético.



#### I.4 – DOS ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELA EMATER/DF

23. A jurisdicionada assim se manifestou, em parte:

*Primeiramente, conforme já exposto nos esclarecimentos prestados em resposta a Representação ofertada pela empresa PLANINVESTI ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, a exigência contida no Subitem 3.1 do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico (utilização de cartão magnético com chip eletrônico) não implica em restrição a competitividade do certame e tem o propósito de ofertar maior segurança aos usuários, em especial aos trabalhadores da EMATER/DF enquanto beneficiários do auxílio alimentação/refeição ofertado por esta Empresa Pública por meio do referido sistema.*

*Tal entendimento encontra respaldo na Decisão n.º 105/2014-TCDF e no Acórdão n.º 1.556/2014 - TCU - Segunda Câmara, além de encontrar-se na esfera da Discricionariedade da Administração Pública.*

*No que tange à exigência contida no item 3.2 do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico n.º 247/2014-SULIC/SEPLAN, tem se a esclarecer o seguinte.*

*Primeiramente, alegação de que a mencionada exigência restringe a competitividade do certame não é verdadeira, pois em rápida pesquisa na rede mundial de computadores constatou-se que diversas empresas do ramo oferecem o voucher na versão papel, tais como GREENCARD, EFFECTOR EXPRESS, TICKET (docs. anexo), o que, por si só, demonstra que a supracitada exigência não onera, restringe ou inviabiliza a competitividade do certame.*

*Noutro giro, deve-se observar que o fornecimento do auxílio alimentação, quando for o caso de vales extras, será mediante a disponibilização de "vouchers" impresso em papel de segurança, **e também de cartões eletrônicos em PVC, com chip eletrônico**, no atendimento do benefício mensal, com sistema de controle de saldo e senha numérica pessoal e intransferível, ou outro mecanismo de segurança a cargo da contratada.*

*A utilização desses "vouchers" ocorrerá apenas em situações excepcionais, quando da realização de serviços extraordinários ou para fornecimento em eventos e cursos ministrados pela EMATER-DF e desde que aprovados pelo Ordenador de Despesas, com se encontra previsto no item 3.5 do Termo de Referência Edital do Pregão Eletrônico n.º 247/2014-SULIC/SEPLAN.*

*Vê-se, portanto, que os dois serviços ou produtos encontram-se intrinsecamente ligados. Daí a conveniência de não se parcelar o objeto em lotes. Aliás, quando a esta questão, há que se ter em mente que, no quesito da escolha do meio magnético ou meio físico (vouchers em papel) esta se insere na discricionariedade do administrador, até porque a divisão em lotes com duas empresas contratadas causaria um sério problema de gestão, não só pelo trabalho mensal da apuração e formalização, mas também com a incidência de custos adicionais.*

*Aliás, a grande parte dos empregados da EMATER-DF atua no meio rural e em pequenas cidades da RIDE (Formosa, Cristalina, Padre Bernardo, etc.) e respectivas comunidades rurais, onde os pequenos estabelecimentos podem não aceitar a modalidade eletrônica, de modo que, nestas hipóteses, ainda*





*que raras, as necessidades dos empregados serão atendidas somente com o fornecimento em papel.*

### III - CONCLUSÃO:

*Por todo o exposto, resta esclarecido que a exigência contida subitem 3.2 do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico n.º 247/2014-SULIC/SEPLAN/DF deveu-se ao critério das conveniências e peculiaridades das atividades desenvolvidas pelos empregados da Empresa, além de proporcionar o melhor controle e gestão do sistema, **o que não implica em restrição da competitividade do certame.***

## ANÁLISE

24. Em relação à questão da exigência de fornecimento concomitante de vouchers impressos em papel e cartão magnético, conforme será visto a seguir, esse Corpo Técnico entende que os esclarecimentos apresentados pela Emater/DF são procedentes.

25. O assunto foi tratado no âmbito desta Corte de Contas no Processo nº 36.804/2013<sup>7</sup>. No referido processo, a empresa Trivale Administração Ltda. também questionou a mesma situação contida no subitem 3.1 do Projeto Básico de certame realizado pela Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap.

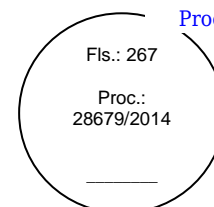
*3.1 – O auxílio refeição será fornecido através de “vouchers” impressos em papel de segurança, no caso de valores extras, e cartões eletrônicos em PVC, com chip eletrônico, no atendimento do benefício mensal, com sistema de controle de saldo e senha numérica pessoal e intransferível, ou outro mecanismo de segurança de responsabilidade da contratada, para validação das transações eletrônicas, através de sua digitação em equipamento POS/PDV ou similar pelo usuário/empregado no ato da aquisição das refeições prontas nos estabelecimentos credenciados.*

26. Na oportunidade, o Tribunal entendeu que essa condição possuía potencialidade para restringir a ampla competitividade da referida licitação, conforme pode se verificar no Voto condutor da Decisão nº 105/2014:

*Acerca dos pedidos feitos pela empresa Trivale Alimentação Ltda., entendo devam ser considerados parcialmente procedentes. Penso, inicialmente, que a exigência do auxílio refeição por meio de vouchers impressos possui potencial para restringir a ampla competitividade do certame. Isso porque o uso desses tickets encontra-se cada vez mais em desuso, tendo sido substituído, com vantagens, pela utilização de cartões eletrônicos com tarja magnética ou microprocessador (chip).*

*Além disso, consoante ressaltado pelo corpo técnico, cabia à jurisdicionada demonstrar a existência de um número de empresas aptas a fornecer o ticket impresso concomitantemente com os cartões eletrônicos sem prejuízos à ampla competitividade da licitação. (grifei)*

<sup>7</sup> Representação da empresa PLANINVESTI ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA. acerca do Pregão Presencial nº 30/2013- TERRACAP.



27. No presente caso, consoante noticiado pela Emater/DF, existem empresas no mercado que fornecem o *ticket* em papel impresso (fls. 243/247). Assim, a exigência de fornecimento concomitante de *vouchers* impressos em papel e cartão magnético não se configura prejuízo à competitividade do certame.

28. Ademais, conforme discutido no item precedente, a definição do objeto a ser licitado pela Administração deve atender à necessidade do órgão/entidade contratante.

29. Em relação ao fundamento de validade da exigência de fornecimento concomitante de *vouchers* de papel e cartão magnético, tem-se que os Papéis de Trabalho n<sup>os</sup> 3, 4 e 5<sup>8</sup>, apesar de se referirem aos anos de 2011 e 2012, demonstram que a Emater atua na região do entorno do Distrito Federal, Água Fria de Goiás, Vila Boa, Planaltina, Padre Bernardo, Formosa, Cabeceiras, Cocalzinho de Goiás e Cristalina.

30. A justificativa da necessidade de *vouchers* de papel em razão de que a grande maioria de empregados da Emater/DF atua no meio rural é razoável e também se mostra compatível com as informações contidas nos Papéis de Trabalho n<sup>os</sup> 3, 4 e 5, bem como com as competências institucionais da referida Empresa.

31. Ademais, é perfeitamente possível que, em virtude da baixa demanda de clientes, em determinadas localidades rurais, o proprietário do estabelecimento credenciado trabalhe somente com *ticket* impresso em papel, até mesmo porque o custo operacional de manutenção do equipamento para recebimento dos pagamentos de refeições com cartões magnéticos alcance valor superior ao da margem de lucro almejada pelo credenciado.

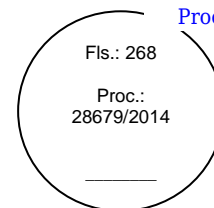
32. Assim, tendo em vista que a necessidade identificada pela jurisdição prevê que o fornecimento do auxílio alimentação para os empregados, no atendimento do benefício mensal, em casos extraordinários, será efetuado sob as duas formas, *vouchers* impressos em papel e cartão magnético, concomitantemente, a justificativa apresentada pela Emater/DF para o não parcelamento do objeto também é pertinente, uma vez que isso elevaria os custos operacionais do acompanhamento dos serviços demandados, bem como implicaria em dificuldades no gerenciamento e controle do objeto licitado.

33. Quanto à exigência de cartões magnéticos com *chip* eletrônico, esse assunto foi discutido no item I.2 desta instrução e prescinde de maiores comentários, uma vez que este Corpo Técnico posicionou-se pela compatibilidade da solução adotada pela Emater/DF com o Regime Jurídico Administrativo.

34. Portanto, entende-se que a representação formulada pela empresa Trivale Administração Ltda. é improcedente.

---

<sup>8</sup> Constantes no *site* da Emater/DF. Acesso em 02.12.2014.



## **II – DA CONCLUSÃO E SUGESTÕES**

35. Da análise efetuada, verifica-se que as representações ofertadas pelas empresas PLANINVESTI Administração e Serviços Ltda. e Trivale Administração Ltda. são improcedentes.

36. Por fim, não restando outras providências a serem adotadas por esta Corte de Contas, será sugerido o arquivamento dos autos.

37. Ante o exposto, sugere-se ao e. Plenário que:

- I. tome conhecimento:
  - a) do documento de fls. 197/200 e anexos (fls. 201/232), encaminhados pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – Emater/DF, considerando cumprida a diligência contida no item II da Decisão nº 4.975/2014;
  - b) do Ofício nº 578/2014 – PRESI/EMATER-DF (fl. 233) e anexos (fls. 234/247), considerando cumprida a diligência estipulada mediante o item II da Decisão nº 5.114/2014;
- II. considere improcedentes as representações formuladas pelas empresas PLANINVESTI Administração e Serviços Ltda. e Trivale Administração Ltda.;
- III. autorize:
  - a) a ciência da Decisão que vier a ser proferida às empresas representantes;
  - b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.

À superior consideração.

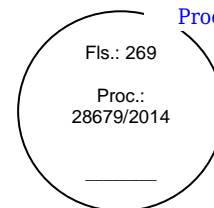
Brasília, 8 de dezembro de 2014.

**Roberto Dias Santiago**  
Matr. 665-3



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO**  
**SEGUNDA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO**

e-DOC 414DD545  
Proc 28679/2014



Senhor Secretário,

De acordo com a instrução procedida nos autos e com as sugestões formuladas.

À alta consideração de V. S.<sup>a</sup>

Divisão de Acompanhamento,      /12/2014

**MARCOS AURÉLIO DOS SANTOS**  
**Diretor**