



MANIFESTAÇÃO JURIDICA

Trata-se de Recurso Administrativo apresentado pela empresa **VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA**, do Pregão eletrônico nº 000058/2024 tipo MAIOR LANCE, destinado à CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO, INSTITUÍDO PELA LEI MUNICIPAL Nº. 881/2010, PAGO AOS SERVIDORES MUNICIPAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE, POR MEIO DE CARTÕES ELETRÔNICOS/MAGNÉTICOS, COM CHIP DE SEGURANÇA EM SISTEMA INFORMATIZADO, COM REDE CREDENCIADA DE EMPRESAS NO RAMO DE ALIMENTAÇÃO, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.

I – DOS FATOS

a) DAS CONTRARRAZÕES

A empresa **FACE CARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA** apresentou contrarrazões ao Recurso alegando que não há como analisar uma empresa em face de um contrato, sendo que atualmente a recorrida opera e atua em mais de 300 (trezentas) prefeituras, atendendo mais de 100.000.000 servidores. Seus custos estão diluídos no montante todo, o que se pode tornar mais cristalino e crivo ao analisar seu balanço contábil, onde apresenta lucro líquido e nenhum prejuízo acumulado.

Que a gestão de negócio da recorrida é na forma de 'startup', que significa uma empresa predominantemente em formato digital, voltada em ter uma operação de custos bem menores que seus correntes como o caso da ora recorrente, entregando o mesmo ou até um melhor produto em escala potencialmente ilimitada e eficiente.

b) DA ANÁLISE DO RECURSO APRESENTADO PELA EMPRESA VERO-CHEQUE REFEIÇÕES LTDA

A empresa alega que o desconto de -26,75% ofertado pela



empresa Face Card é flagrantemente incompatível com a estrutura operacional necessária para atender os requisitos do edital, como a manutenção de rede credenciada ampla e as obrigações tributárias, administrativas e regulatórias decorrentes da atividade.

Que o desconto de -26,75% é incompatível com as próprias premissas do edital, notadamente a obrigação de realizar o reembolso da rede credenciada em até 72 horas. Trata-se de um deságio tão agressivo que impossibilita o pagamento correto e pontual aos fornecedores da rede, gerando risco de descontinuidade dos serviços.

Alega ainda que as empresas subsequentes segunda e terceira colocadas: Plus Card Instituição de Pagamentos Ltda, KPI Soluções Empresariais Ltda também são inexecutáveis.

II – DO PEDIDO

- 01.** O conhecimento e provimento do presente recurso administrativo;
- 02.** Que as propostas apresentadas pelas empresas Face Card, 02 Plus Card e KPI Soluções Empresariais sejam desclassificadas por inexecutabilidade;
- 03.** Que, em consequência, seja atribuída a primeira colocação à empresa Verocheque Refeições Ltda.;
- 04.** Subsidiariamente, seja anulada a decisão administrativa para que o certame retorne à fase de análise das propostas, com adoção das diligências previstas em lei, mediante realização de análise técnica detalhada das propostas das Empresas Face Card Administradora de Cartões Ltda. (desconto de -26,75%), O2 Plus Card Instituição de Pagamentos Ltda. (desconto de -25,00%) e KPI Soluções.

III – DOS PRINCÍPIOS

O artigo 5º, da Lei 14.133/2021 dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. O edital da licitação à luz do Princípio da Vinculação



ao Instrumento Convocatório, é definido por Hely Lopes Meirelles¹ da seguinte forma:

“O edital é a lei interna da licitação, e como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento”.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 29º Ed.

Logo, uma vez publicado o Edital com as regras que vão nortear o procedimento licitatório, a Administração Pública se encontra vinculada a ele, não podendo ser exigido nada mais do que consta no edital.

Entretanto, não é só a Administração que está vinculada ao Edital, o licitante também, pois o descumprimento de qualquer cláusula resulta na inabilitação ou desclassificação de sua proposta.

Trata-se, portanto, de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do Princípio do Procedimento Formal, que determina à Administração que observe as regras por ela próprias lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

A Administração realiza suas licitações com base nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da competitividade, sem se esquecer do Princípio da Igualdade que, de igual modo, também está previsto no art.5º, da Lei 14.133/21, prevendo que todas as empresas que participam do certame devem ter tratamento isonômico, sem privilégios ou favorecimento.

Deste modo, vejamos o que preconiza nossa jurisprudência² acerca do tema aqui tratado:

“A licitação pública caracteriza-se como um procedimento administrativo que possui dupla finalidade, sendo a primeira a de escolher a proposta mais vantajosa para a Administração e a segunda, a de estabelecer a **igualdade entre os participantes.**”

Importante trazer à baila o Princípio da Impessoalidade, vez que todos os participantes devem ser tratados com absoluta equidade e isonomia, resultando em um julgamento imparcial por parte da Comissão, vejamos:



² STJ. RESP nº 447814/SP. DJU 10 de março de 2003, p. 00112.

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir **a observância do princípio constitucional da isonomia** e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e **será processada a julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo** e dos que lhe são correlatos.” (Grifo nosso)”.

Ainda é forçoso citar o princípio da razoabilidade, por vezes chamado de **princípio da proporcionalidade ou princípio da adequação dos meios aos fins**, é um método utilizado no Direito Constitucional brasileiro para resolver acolisão de princípios jurídicos, sendo estes entendidos como valores, bens, interesses.

IV – DO MÉRITO

Trata-se de Recurso Administrativo apresentado pela empresa **VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA**, do Pregão eletrônico nº 000058/2024 tipo MAIOR LANCE, destinado à CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO, INSTITUÍDO PELA LEIMUNICIPAL Nº. 881/2010, PAGO AOS SERVIDORES MUNICIPAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VENDA NOVA DOIMIGRANTE, POR MEIO DE CARTÕES ELETRÔNICOS/MAGNÉTICOS, COM CHIP DE SEGURANÇA EM SISTEMA INFORMATIZADO, COM REDE CREDENCIADA DE EMPRESAS NO RAMO DE ALIMENTAÇÃO, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.

Passaremos a análise dos questionamentos :

Vale mencionar, que houve na licitação uma grande disputa na fase de lances pelas empresas parcpantes e ainda, que diversas empresas apresentaram taxas compaveis com o da melhor classificada, conformer segue:



RANKING DO PROCESSO

Prefeitura Venda Nova do Imigrante
Prefeitura Venda Nova do Imigrante
Pregão Eletrônico - 000058/2024

0001 - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO, INSTITUÍDO PELA LEIMUNICIPAL Nº. 881/2010, PAGO AOS SERVIDORES MUNICIPAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VENDA NOVA DOIMIGRANTE, POR MEIO DE CARTÕES ELETRÔNICOS/MAGNÉTICOS, COM CHIP DE SEGURANÇA EM SISTEMA INFORMATIZADO, COM REDE CREDENCIADA DE EMPRESAS NO RAMO DE ALIMENTAÇÃO, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES | Valor de Referência: 6,04 %

Fornecedor	CNPJ/CPF	Valor Unitário	Quantidade	Modelo	Marca/ Fabricante	Tipo	LC 123/2006
FACE CARD ADMINISTRADORA DE CARTOES LTDA	21.835.859/0001-00	-20,75 %	1	N/C	N/C	ME	Não
O 2 PLUS CARD INSTITUICAO DE PAGAMENTOS LTDA	02.978.530/0001-03	-25,00 %	1	N/C	N/C	EPP/ISS	Sim
KPI SOLUCOES EMPRESARIAIS LTDA	28.579.813/0001-07	-13,50 %	1	N/C	N/C	ME	Sim
RC CARD SOLUÇÕES EM PAGAMENTOS LTDA	12.515.798/0001-02	-9,88 %	1	N/C	N/C	ME	Sim
VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA	06.344.497/0001-41	-9,30 %	1	N/C	N/C	DEMAIS	Não
LE CARD ADMINISTRADORA DE CARTOES LTDA	19.207.352/0001-40	-8,01 %	1	N/C	N/C	Ltda/Eireli	Não
BIQ BENEFICIOS LTDA	07.878.237/0001-19	-8,89 %	1	N/C	N/C	Ltda/Eireli	Não
BPF CARTOES LTDA	02.030.078/0001-84	-8,50 %	1	N/C	N/C	ME	Sim
UP BRASIL ADMINISTRACAO E SERVICOS LTDA.	02.959.392/0001-46	-8,04 %	1	N/C	N/C	Ltda/Eireli	Não
MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTOES E SERVICOS LTDA	21.922.507/0001-72	-5,00 %	1	N/C	N/C	ME	Sim
GIMAVE - MEIOS DE PAGAMENTOS E INFORMACOES LTDA	05.989.478/0003-82	-4,55 %	1	N/C	N/C	Ltda/Eireli	Não
ROM CARD - ADMINISTRADORA DE CARTOES EIRELI	20.895.288/0001-28	0,00 %	1	N/C	N/C	EPP/ISS	Sim

Cumpra registrar que, em relação a qualificação técnica, os atestados de capacidade técnica apresentados foram analisados e aprovados, respeitando as exigências editalícias.

A licitação é um procedimento pelo qual a Administração Pública visa adquirir serviços ou bens com a maior vantajosidade possível, seja ela pelo menor preço ou seja ela pela melhor técnica e preço. Meirelles (2007, p. 272), há muito já afirmara que é um “procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.”

A tese da presunção absoluta é incabível e sua introdução no ordenamento afasta a eficiência do processo licitatório e outros princípios correlatos.

Conforme dispõe o renomado doutrinador Marçal Justen Filho, nos



comentários à Nova Lei:

“Não é cabível admitir a tese de que seriam desclassificadas, de modo inevitável, as propostas de valor inferior a 75% do valor orçado. Essa orientação, que configuraria uma presunção absoluta de inexequibilidade, equivaleria à reintrodução no sistema jurídico brasileiro da licitação de preço-base”. (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2 ed. Ver e atua. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2023).

Segundo o doutrinador, a presunção é relativa, ou seja, permite prova em contrário. Diz Marçal que “é presumida como inexequível até prova em contrário”.

O edital prevê a desclassificação de propostas, cujos valores se comprovem inexequíveis, ou seja, insuficientes para cobrir os custos da execução dos serviços, não tendo, portanto, condições de serem cumpridas. No entanto, considerando a complexidade que envolve esta comprovação, torna-se frágil alegar simplesmente, que o preço praticado pela Recorrida é inexequível, com base apenas nas alegações da Recorrente.

Logo, há que se considerar o fato de que cada empresa possui sua própria política de preços, sendo esta estabelecida de acordo com a sua realidade. Assim, é possível reconhecer que existem serviços e mão de obra com características semelhantes, porém com valores distintos para cada empresa.

Contudo, para se analisar tecnicamente tal questão, não se pode simplesmente comparar os valores apresentados com o preço médio de mercado, uma vez que um preço muito baixo pode ser exequível para um licitante e para outros não, em razão de diversos fatores que podem causar influência sobre os preços propostos (produtividade, fornecedores, inovações tecnológicas, logística, localização, etc), impossibilitando a determinação de uma regra padrão.

Sobre tal aspecto, merece destaque o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho, que assevera:

Existem atividades que comportam margem de lucro muito reduzida, enquanto existem outras que apenas podem ser



viabilizadas mediante remuneração mais elevada. Logo, não há como estabelecer soluções padronizadas, aplicáveis a diferentes segmentos de atividades econômicas. Mesmo no âmbito interno de uma mesma atividade, existem diferenças marcantes. **Como os custos são diversos para cada empresa e como cada qual apresenta uma estrutura operacional distinta, é perfeitamente cabível que a mesma proposta possa ser qualificada como inexequível para uma empresa e mereça enquadramento distinto para outra.** (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª ed., São Paulo, Dialética, p. 653). (grifado).

No mesmo sentido, cita-se entendimento proferido pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 148/2006 – Plenário, conforme segue:

Considerando que a inexequibilidade tem que ser objetivamente demonstrada, não se prestando para tanto a mera comparação com os valores das propostas dos outros licitantes ou dos preços estimados pela administração.

Como visto, a avaliação da exequibilidade de uma proposta deve considerar muito mais critérios, que tão somente a observação de que o valor está demasiadamente abaixo do estimado. Nesse sentido, é necessário entender todas as motivações que levam a redução deste valor.

No art. 59 Lei 14.133/2021:

Serão desclassificadas as propostas que:

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.

A leitura conjunta dos dispositivos e a interpretação literal, histórica e teleológica, nos reporta à possibilidade de realização de diligência (forma do



ato), que deve ser interpretado como um 'poder-dever', além de tornar evidente que a exequibilidade poderá ser demonstrada, e apenas em caso de não obtenção de êxito na demonstração da praticabilidade do preço é que deverá ser desclassificada.

A interpretação teleológica busca alcançar a finalidade da norma na adequação aos fatos reais. O fim visado em Lei não pode ser o afastamento absoluto de propostas por critério matemático, puro e simples.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, consignou que o § 2º do referido artigo que possibilita a demonstração da exequibilidade das propostas pelo licitante, não exclui as obras e serviços de engenharia e, portanto, se aplica também a eles. E nem mesmo haveria razão para que não se aplicasse, pois, independentemente da natureza do serviço licitado, a licitação sempre visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, o que justifica que a presunção de inexequibilidade de propostas inferiores a 75% do valor orçado seja passível de ser afastada”.

Antes de qualquer decisão desclassificatória, cabe à Administração garantir ao licitante a oportunidade de se desincumbir do ônus da prova da exequibilidade. A Administração deve promover diligências para aferir a exequibilidade da proposta ou exigir do licitante que ela seja demonstrada – precisamente para assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração.

A empresa **FACE CARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA** alegou em suas contrarrazões que modelo de negócio digital é isso – ser escalável, repetível de forma a abranger o maior número de usuários com custos bem menores que as empresas convencionais, como o caso da recorrente

Vale destacar que a Administração prezou pelo zelo administrativo, prevalecendo o interesse público, concedendo oportunidade para recorrente e recorrida, tornando o processo cristalino com respeito as normas de regência.

A pregoeira pela Autotutela retornou os autos na sessão pública e solicitou comprovação de equibilidade da proposta, sendo que dentre os documentos apresentados, constam contratos com taxas semelhantes a da



Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, quais tais: Prefeitura de São José do Herval com taxa de – 26,95%, Prefeitura de Piracema taxa de – 26,50% e Municipal de Guarujá do Sul taxa de – 25,43%, não sendo esta taxa somente particada nesta Contratação.

Além do mais a empresa na assinatura do contrato deverá apresentar a rede credenciada, que será um parâmetro para avaliação se a empresa conseguirá executar o contrato com a taxa apresentada, e que, a não apresentação da relação de estabelecimentos credenciados impedirá a assinatura do contrato e conseqüentemente será convocada a empresa subsequente.

E na assinatura do contrato a empresa deverá apresentar garantia no valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor do contrato, item 4.4.1 do termo de referência, para garantir que a empresa cumprirá as condições, prazos e custos expressos no contrato por todo prazo de vigência do contrato.

Ainda vale mencionar que a empresa **FACE CARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA** já prestou serviço de gerenciamento de Cartão Alimentação de 2020 à 2023, atendendo de forma satisfatória e mantendo ampla rede credenciada, durante toda vigência do contrato.

V – CONCLUSÃO

Pelo exposto, conhecemos o recurso apresentado, negando-lhe provimento, opinando pela manutenção da proposta da empresa **FACE CARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA**. com taxa de -26,75% menos vinte e seis, vírgula setenta e cinco por cento, sem que isso possa ocasionar a desclassificação imediata (automática) da empresa.

Cumpra à Administração realizar diligência, na forma da Lei, para permitir a demonstração da exequibilidade da proposta no aspecto técnico e financeiro, o que acarretará na aplicação dos princípios administrativos que regem as concorrências, alcançando a maior competitividade e busca pela proposta mais vantajosa.

Não se tem dúvidas de que os Tribunais de Contas e Tribunais de Justiça irão ao encontro da tese entabulada no julgamento supra.



Prova disso são as poucas decisões e publicações até o momento, que nos levam a crer na continuidade da aplicação da tese da presunção relativa da inexecutabilidade da proposta, bem como pela uniformização futura e geral dos Tribunais

Remetam-se os autos à Autoridade Competente, para apreciação do recurso interposto em todos os seus termos.

Venda Nova do Imigrante – ES, 15 de janeiro de 2025.

FERNANDO BELLON ULIANA
Gerente de Assessoria Jurídica



PREGÃO ELETRÔNICO Nº 000058/2024

RECORRENTE: **VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA**

Tendo em vista a manifestação da Procuradoria do Município, julgo
IMPROCEDENTE, o Recurso Administrativo interposto pela recorrente.

Venda Nova do Imigrante, 15 de janeiro de 2025.

Alexandra de Oliveira
Pregoeira oficial



RATIFICAÇÃO DECISÃO DE RECURSO

RATIFICO a decisão proferida pela Pregoeira de NEGAR PROVIMENTO ao Recurso Administrativo impetrado pela empresa VEROCHECKE REFEIÇÕES LTDA, referente ao PREGÃO ELETRÔNICO Nº000058/2024.

Venda Nova do Imigrante, 15 de Janeiro de 2025.

DALTON PERIM
PREFEITO MUNICIPAL