



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N°: 273240/20
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA
INTERESSADO: DELOIR JOSE SCREMIN JUNIOR, MARINES KABBAS VIEZZER
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 2043/21 - Tribunal Pleno

Consulta: Contratação direta de empresa fornecedora de plataforma digital para a realização de pregão eletrônico. Dispensa de licitação em razão do pequeno valor. Impossibilidade. Conhecimento e resposta.

1. RELATÓRIO (CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL – RELATOR ORIGINÁRIO)

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Presidente do COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA (PROLAR), por meio da qual indaga esta Corte acerca da legalidade de contratação direta de empresa fornecedora de plataforma digital para realização de pregão eletrônico com custo zero para a contratante.

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou sua Informação n.º 35/2020 (peça 8), esclarecendo que não foram encontradas decisões sobre o tema.

A unidade técnica (Informação n.º 562/2020, peça 13), ao analisar o feito, concluiu que é “ilegal a contratação direta com dispensa de licitação, tendo em vista o contido no art. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º, da Lei 8.666/1993 e o art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/2002 e as decisões e razões colacionadas no item 2. Outrossim, não é gratuita a cessão da plataforma pois avulta o carácter sinalagmático e contratual da avença, com repercussões muito sensíveis à Administração Pública e aos interessados que acorrem aos certames licitatórios” (fls. 4).

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n.º 234/2020, peça 14) endossou o opinativo técnico da unidade.

É, naquilo que importa, o conciso relatório.

2. VOTO DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nesta Corte de Contas, consoante faculta o artigo 312, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná¹ (RITCEPR). A dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal. No mais, em atenção aos incisos II, IV e V, do artigo 311 do RITCEPR, o feito se encontra devidamente quesitado, instruído (peça 4) e formulado em tese.

Destarte, conheço da presente consulta.

Tanto opinativo da unidade técnica quanto o do órgão ministerial dão conta da impossibilidade de resposta negativa à indagação formulada, sob o argumento de que o artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993 e o artigo 3º, inciso III, da Lei n.º 10.520/2002, exigiriam a necessidade de previsão da devida remuneração da parte contratada, ou de todos os quantitativos e respectivos custos envolvidos na prestação do serviço, o que não seria possível com a ausência de cobrança de valores pela Administração Pública.

Ao que parece, a premissa dos citados pareceres considera que a inexistência de contraprestação pecuniária devida pela Administração importaria na ausência de previsão dos custos dos respectivos serviços, a obstar a contratação, em razão dos dispositivos epigrafados.

Em que pese o afirmado, a premissa não se mostra verdadeira.

Por certo que o artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993 impõe que obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. Lado outro, o artigo 3º, inciso III, da Lei n.º 10.520/2002 prescreve a necessidade de que os bens ou serviços que se pretendem licitar estejam apoiados em orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação. Daí se tem por consequência que, independentemente da modalidade de licitação adotada, compete à Administração ter plena ciência da integralidade dos valores, que encerram a prestação dos serviços que se quer contratar.

Tais regras encontram sua *ratio essendi* na tutela do interesse público, na proteção da Administração, prevenindo-a quanto à aceitação de valores desarrazoados, que propiciam ganhos desmedidos ao contratado durante a execução ou mesmo numa futura alteração dos seus termos, em eventual pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo.

Essa orientação ressoa da jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

“A jurisprudência desta Corte tem evoluído firmemente no sentido de não admitir que, mesmo nas licitações por preço global, a planilha de preços e serviços apresente em um ou

¹ Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; (Redação dada pela Resolução n° 58/2016)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mais de seus componentes valores destituídos de razoabilidade, propiciadores de vantagens extraordinárias ao particular contratante ou que possibilitem tais ganhos, no futuro, mediante alterações artificiosas do contrato. Parte-se do princípio de que é relativo o poder do valor global de eliminar qualquer controvérsia em torno de suas partes constituintes. A presunção de que o balanço das vantagens e desvantagens parciais existentes nos preços unitários resulta em benefício da administração por estar cristalizado no preço global vencedor da licitação é, portanto, *juris tantum*” (TCU, Acórdão n.º 93/2009, do Plenário).

“A importância da realização de uma ampla pesquisa de preços no mercado e de uma correta estimativa de custos é inconteste, pois fornece os parâmetros para a Administração avaliar a compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado e verificar a razoabilidade do valor a ser desembolsado, afastando a prática de atos possivelmente antieconômicos”. (Acórdão n.º 710/2007, do Plenário).

Se tais regras acautelam a Administração contra o dispêndio de montantes desarrazoados, elas não se relacionam com a ausência de cobrança de valores da Administração Pública.

Como já dito, em toda e qualquer contratação há que se saber, de forma objetiva, os custos envolvidos com a prestação dos serviços ou aquisição dos bens que se queiram licitar. No entanto, como no caso dos autos, não há valores a serem dispendidos pela Administração, mas a serem cobrados de terceiros, interessados na licitação. E essa cobrança, esta Corte já considerou lícita, como o fez, por meio do meio do Acórdão n.º 420/2008, do Tribunal Pleno,

“(…) tornado admissível que o preço cobrado dos licitantes a título de custeamento dos recursos de tecnologia de informação, nos certames na modalidade pregão eletrônico, possa ser fixado em percentual variável sobre o valor das propostas vencedoras, condicionando tal fato à comprovação, por meio de planilhas contábeis e demonstrativos financeiros detalhados, que os totais arrecadados com a chamada “taxa” destinam-se exclusivamente à compensação dos custos de manutenção e desenvolvimento do sistema”

Ainda, no mesmo aresto, é possível colher que:

“Cabe à Administração, em utilizar o sistema de pregão eletrônico (...), realizar o devido controle exigindo da mesma a comprovação do atendimento do requisito fixado no parágrafo anterior”

No caso, esse entendimento deriva da própria literalidade da Lei n.º 10.520/2002, a qual, por seu artigo 5º, inciso III, veda a exigência de pagamentos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

taxas e emolumentos, mas admite os referentes a fornecimento do edital, que não serão superiores ao custo de sua reprodução gráfica, e aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação, quando for o caso.

E essa regra não poderia ser diferente. Com o advento do pregão na forma eletrônica, tem-se a necessidade de utilização de ambiente eletrônico apropriado para a operacionalização do certame, o que envolve a realização de despesas tanto para a produção desse ambiente como para a sua manutenção. Daí o permissivo legal para a cobrança de valores necessários a remunerar os “custos de utilização de recursos de tecnologia da informação”.

Perceba-se que é aqui que a descrição detalhada do custo envolvendo a prestação dos serviços em epígrafe – fornecimento de plataforma para a realização de pregão eletrônico – se impõe para fins de fixação de valores para a utilização da referida plataforma por terceiros, que não a Administração.

Assim, como referenciado na decisão acima apontada, competirá à Administração o controle, por meio de planilhas contábeis e demonstrativos financeiros detalhados, de que os totais arrecadados com a utilização da plataforma se destinam exclusivamente à compensação dos custos de manutenção e desenvolvimento do sistema.

Posto isso, o artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993 e o artigo 3º, inciso III, da Lei n.º 10.520/2002, não podem ser utilizados para fundamentar a negativa de resposta ao questionamento formulado.

Como é cediço, a Constituição Federal, por seu artigo 37, inciso XXI, estatui que:

“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Dando densidade normativa ao referido comando constitucional, a Lei n.º 8.666/1993, nos artigos 24 e 25, descreve os casos que, a princípio, não se submeteriam ao processo de licitação pública, seja porque, respectivamente, dispensável ou inexigível.

No caso dos autos, interessa o prescrito no inciso II do artigo 24, da referida lei:

“Art. 24. É dispensável a licitação:
(...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez".

Ora, se não há a atribuição de valor a cargo da Administração, há se que admitir que o serviço em epígrafe se encontra em montante inferior ao limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo 23, da mesma lei, explicitando-se como possível, em tese, a contratação direta por dispensa de licitação em razão do pequeno valor, dado cabimento do fato à hipótese descrita na regra.

Reitera-se a possibilidade de dispensa, eis que possível a competição entre diversos interessados, desde que, preenchidos os requisitos elencados na norma – para o caso dos autos, apenas o valor da contratação.

Ou seja, é possível a contratação direta de empresa fornecedora de plataforma digital para realização de pregão eletrônico com custo zero para a contratante, por dispensa de licitação em razão do pequeno valor, em vista do preceituado no artigo 24, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993

Destarte, VOTO:

I) pelo conhecimento da consulta formulada pelo Presidente da PROLAR, para, no mérito, responder:

É possível a contratação direta de empresa fornecedora de plataforma digital para realização de pregão eletrônico com custo zero para a contratante, por dispensa de licitação em razão do pequeno valor, em vista do preceituado no artigo 24, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993;

II) após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no RITCEPR;

III) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do RITCEPR.

3. VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (DESIGNADO RELATOR PARA ELABORAÇÃO DO ACÓRDÃO)

Com máxima vênua ao voto lançado pelo Relator, ousou apresentar divergência acolhendo integralmente os opinativos da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas como causa de decidir, conforme passo a expor.

Não olvido que efetivamente existam plataformas para pregões eletrônicos disponibilizadas sem custos. Tratam-se de sistemas criados e mantidos por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

órgãos públicos, como o 'COMPRASNET', do Ministério da Economia, que podem ser utilizados sem necessidade de licitação prévia.

Porém, em razão de outros aspectos (v.g. valores envolvendo certificações digitais e ausência de compatibilidade com o sistema adotado pelo ente/órgão), pode-se entender vantajosa a utilização de outro meio disponível no mercado. Aliás, a escolha de soluções tecnológicas deve ser precedida, sempre, de estudos aprofundados que não contemplem apenas o critério financeiro².

Conforme bem apontado pelos órgãos instrutivos, no caso de sistemas disponíveis do mercado, a ausência de cobrança direta à Administração pelo serviço de plataforma para a realização de pregões eletrônicos não significa que inexistam custos relativos a tal serviço, mas que eles serão suportados pelos participantes da licitação.

Considerando, por sua vez, que a remuneração das empresas eventualmente contratadas será arcada pela Administração, conclui-se que, indiretamente, é ela quem acabará suportando os custos da plataforma, os quais serão embutidos nas propostas formuladas.

Dentro desse contexto, a inferência de que é possível a dispensa de licitação para a contratação da plataforma porque o valor proposto à Administração é 0 (zero), estando abaixo do previsto no inc. II, do art. 24, da Lei 8.666/93 (R\$ 8.000,00), salvo máxima vênia, parte de uma premissa equivocada, uma vez que, indiretamente, a Administração estará pagando pelos custos da plataforma, que estarão incluídos nos preços dos produtos/serviços que venham a ser adquiridos/contratados.

Assim sendo, existindo possibilidade de competição entre interessados (a qual será verificada após análise qualitativa das soluções disponibilizadas), entendo que a licitação é medida que se impõe, devendo ser realizada disputa a partir da forma de remuneração a ser fixada pela Administração (por exemplo, a partir de um valor fixo a ser pago periodicamente ou de valor por item/lote licitado).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

² Acerca do tema, salutar a consulta à Instrução Normativa 01/2019 SENGES/ME, a qual prevê:
Art. 1º As contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP serão disciplinadas por esta Instrução Normativa.

(...)

Art. 11. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrandes Técnico e Requisitante, compreendendo, no mínimo, as seguintes tarefas:

(...)

II - análise comparativa de soluções, que deve considerar, além do aspecto econômico, os aspectos qualitativos em termos de benefícios para o alcance dos objetivos da contratação, observando:

a) a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;

b) as alternativas do mercado;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta:

I. Responder à consulta formulada pela Companhia de Habitação de Ponta Grossa no sentido de que:

- a contratação de plataforma digital para a realização de pregão eletrônico deve ser precedida de estudo acerca das soluções tecnológicas existentes, não contemplando apenas o critério financeiro;

- caso se entenda vantajosa a contratação de plataforma não disponibilizada gratuitamente (v.g. o 'COMPRASNET', do Ministério da Economia), e existindo possibilidade de competição entre interessados, a realização de licitação é forçosa;

- os custos de manutenção das plataformas digitais não mantidas por órgãos públicos são suportados diretamente pelos participantes de licitações (e, indiretamente, pela Administração Pública), não se podendo dispensar a respectiva licitação com fulcro no disposto no art. 24, II, da Lei 8.666/93

O voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES foi seguido pelos Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES; o voto do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral não foi secundado.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Sala das Sessões, 19 de agosto de 2021 – Sessão nº 14.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente