

**ILUSTRÍSSIMO PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS/ RS  
OU AUTORIDADE HIERARQUICAMENTE SUPERIOR**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 003/2023**

**EXPERTISE SOLUÇÕES FINANCEIRAS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, estabelecida na Rua Marechal Deodoro, nº 1016, na cidade de Santa Cruz do Sul – RS, inscrita no CNPJ sob nº 07.044.304/0001-08, através de seu representante legal, Sra. Braulia Ester Lacerda dos Santos, brasileira, casada, supervisora comercial, inscrita no CPF nº 465.812.350-91, vem à presença de Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** de licitação, modalidade Pregão Eletrônico, pelas razões de fato e de direito que passa a expor.

Requer a Vossa Senhoria o recebimento da presente impugnação, para que no mérito sejam corrigidos os erros apontados.

Nestes termos, pede deferimento.

Santa Cruz do Sul, 22 de fevereiro de 2023.

**BRAULIA ESTER  
LACERDA DOS  
SANTOS:  
46581235091**

Assinado digitalmente por BRAULIA ESTER  
LACERDA DOS SANTOS:46581235091  
DN: cn=BRA, o=CIP-Brazil, ou=96439709000402,  
ou=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB,  
ou=RFB e CPF A3, ou=(EM BRANCO),  
ou=Assinatura, cn=BRAULIA ESTER LACERDA  
DOS SANTOS:46581235091  
Razão: Eu sou o autor deste documento  
Localização: sua localização de assinatura aqui  
Data: 2023.02.22 14:27:24-03'00"  
Font Reader Versão: 10.1.3

**Expertise Soluções Financeiras Ltda.  
Braulia Ester Lacerda dos Santos  
CPF nº 465.812.350-91**



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 e 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 lhes são correlatos.

A Administração Pública é conduzida por Leis, princípios, CF/1988, diante disso o edital deve estar respaldado por estes, caso contrário o mesmo não produzirá seus efeitos.

A licitante não observa outra forma a não ser impugnar estes itens, para que sejam revistos dentro do instrumento convocatório.

Ademais, a manutenção no **edital da referida exigência** conclui-se que ocorrerá afronta ao princípio da competitividade.

E, por demais, aos agentes públicos é vedado frustrar o caráter competitivo numa licitação e se for mantido os itens em questão haverá a frustração do procedimento licitatório. Deve a Administração Pública prezar pelo interesse público acima do privado, razão por que se **deve garantir que seja respeitado os princípios da legalidade, publicidade, e da vinculação ao instrumento convocatório.**

Não pode a Administração ignorar dispositivos legais que regem as licitações, por isso está deve ater-se ao que aduz o artigo art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/93, o qual possui o seguinte teor:

1º É vedado aos agentes públicos:

1 - 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, ressalvado o disposto nos

§ 5º a 12º deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).

Ao versar sobre princípios da licitação, veda expressamente a inclusão em edital de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame. Como toda condição restringe o universo de proponentes, a melhor interpretação do dispositivo legal é aquela de que a pretensão do legislador foi a de impedir que fossem impostos requisitos impertinentes, inúteis ou desnecessários.

Extrai-se, todavia, do texto constitucional e da Lei nº 8.666/93 que, muito embora tenham limitado a discricionariedade do administrador, restou-lhe ainda ampla margem para determinar, no caso concreto e desde que pertinente o que deverá ser comprovado pelo licitante para que seja considerado apto à execução do objeto licitado. A discricionariedade outorgada ao administrador consiste em sopesar os quesitos essenciais à garantia e segurança de que o licitante vencedor seja capaz de executar o objeto contratual e o respeito ao princípio da isonomia, oferecendo iguais oportunidades de contratação a todos aqueles que comprovarem reais condições de executar o objeto licitado, e somente a eles, ampliando a possibilidade de a Administração encontrar condições vantajosas.

Faz-se de rigor citar os ensinamentos do professor Adilson Abreu Dallari:

Diante do caso concreto, atentando para as circunstâncias de mercado, ponderando os riscos próprios do específico contrato a ser celebrado, buscando satisfazer da melhor forma possível o interesse público, a Administração definirá, 'conforme o caso', o universo de proponentes, sendo certo apenas que não pode vedar ou dificultar a participação de possíveis licitantes, restringindo artificialmente a amplitude do certame.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos da licitação. 5. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000, p.114.



Não pode a Administração furtrar-se a aplicação dos critérios estabelecidos na legislação sob comento. Até porque se assim o fizer, estará também infringindo o **PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**, esculpido no artigo 3º da Lei Federal 8.666/93:

Confrontamos o conceito do princípio em voga:

*Pelo princípio da legalidade, tem-se que administração pública é uma atividade que se desenvolve debaixo da lei, na forma da lei, nos limites da lei e para atingir os fins assinalados pela lei. É sempre necessária a previsão legislativa como condição de validade de uma atuação administrativa, porém, é essencial que tenham efetivamente acontecido os fatos aos quais a lei estipulou uma consequência. Está totalmente superado o entendimento segundo o qual a discricionariedade que a lei confere ao agente legitima qualquer conduta e impede o exame pelo Poder judiciário. O princípio da legalidade não pode ser entendido como um simples cumprimento formal das disposições legais. Ele não se coaduna com a mera aparência de legalidade, mas, ao contrário, requer uma atenção especial para com o espírito da lei e para com as circunstâncias do caso concreto. . (fonte: www.kplus.com.br – Autora: Giovana Harue Jojima Tavararo). (grifo nosso).*

Se a administração não alterar o item 5.2.2 do edital do preenchimento da proposta e insistir em aceitar taxa de administração negativa ferirá o **princípio legalidade**, pois o **Lei 14.442/2022** em seu artigo 3 não autoriza que empresas **facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios** desse ramo ofereçam taxa de administração negativa. (**não admitindo-se taxa negativa, ou seja, desconto ou “rebate”**); **ressaltamos abaixo:**

A Prefeitura de São Francisco de Assis deve respeitar a Lei 14.442/2022, que **não poderão exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos** sobre o valor contratado **devido às empresas fornecedoras não poderem ofertar taxa negativa nem tão pouco assinar contratos com devolução**, pois o edital menciona taxa negativa. (grifo nosso)

As novas regras trazidas pela Lei 14.442/2022, em que as diretrizes centrais visam, resumidamente, proporcionar, o fornecimento de uma alimentação nutricionalmente adequada a população, sobretudo àqueles de baixa renda.

Vejamos posições do TC conforme acórdão TC-010031.989.22-1 (anexo) o qual deu parecer favorável a Medida Provisória 1108/2022 (convertida em Lei 14442/2022) não permitindo a taxa negativa.

Acórdão TC – 015154.989.22-2 Prefeitura Municipal de Itirapina – SP, Pregão Eletrônico nº 018/2022 onde o voto foi vetado a oferta de taxas negativas de gerenciamento do benefício para cartão alimentação (documentação em anexo).

Perante essas explanações apresentadas pela licitante, ora recorrente esta solicita que a Administração reveja a sua decisão, e altere o edital para taxa 0,00% (zero por cento) conforme todas as explanações jurídicas acima expostas.

## **2. DIANTE DO EXPOSTO REQUER:**

Em face das questões levantadas, a empresa, ora impugnante, interessada em participar do certame, vem, formular pedido, requerendo a alteração do Edital do Pregão Eletrônico nº 003/2023, do Município de São Francisco de Assis, requerendo:

1. Que o item 5.2.2. do edital seja excluída a permissão de taxa “negativa” ou “seja maior percentual de desconto” **“(pois Lei 14.442/2022 não admite taxa negativa, ou seja, desconto ou “rebate”)**, passando a proposta ser taxa 0,00% (zero por cento); ressaltando que as empresas fornecedoras não poderão ofertar taxas negativas.

2. Que seja dado provimento à impugnação, respeitando o disposto no artigo 21, § 4º da Lei Federal 8.666/93 (aplicação subsidiária).

Nestes termos,

Pede deferimento.

Santa Cruz do Sul, 22 de fevereiro de 2023.

**BRAULIA ESTER  
LACERDA DOS SANTOS:  
SANTOS:  
46581235091**

Assinado digitalmente por BRAULIA ESTER  
LACERDA DOS SANTOS 46581235091  
DN: C=BR, O=CPF Brasil,  
OU=542979020197, OU=Secretaria de  
Receita Federal do Brasil - RFB, OU=RF01  
e CPF A3, CN=EM BRANCO, OU=Brasilia,  
CN=BRAULIA ESTER LACERDA DOS  
SANTOS 46581235091  
Razão: Eu sou o autor deste documento  
Local: 22/02/2023, hora local: 22:20 de assinatura aqui  
Data: 2023.02.22 14:40:54.0307  
Vers: Reader Versão: 10.1.3

Expertise Soluções Financeiras Ltda.  
Braulia Ester Lacerda dos Santos  
CPF nº 465.812.350-91





**5EXAME PRÉVIO DE EDITAL  
RELATOR CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO  
TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 11-05-2022 – MUNICIPAL  
JULGAMENTO**

=====  
 Processo: TC-010031.989.22-1  
 Representante: UP Brasil Administração e Serviços Ltda.  
 Representada: Câmara Municipal de Mairiporã.  
 Assunto: Exame prévio do edital da tomada de preços nº 02/22, do tipo menor percentual de taxa de administração, que tem por objeto a *"contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de crédito/auxílio alimentação, na forma de cartão eletrônico magnético com chip de segurança, para os servidores"*.  
 Responsável: Ricardo Messias Barbosa (Presidente)  
 Advogados cadastrados no e-TCESP: Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques (OAB/SP nº 261.130) e Jose Aparecido Pereira de Carvalho (OAB/SP nº 39.791).  
 =====

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO, EMISSÃO E FORNECIMENTO DE CRÉDITO/AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE DE VEDAÇÃO À APRESENTAÇÃO DE TAXA NEGATIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

**1 - RELATÓRIO**

1.1 Trata-se do **exame prévio do edital** da tomada de preços nº 02/22, do tipo menor percentual de taxa de administração, elaborado pela **CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRIPORÃ**, cujo objeto é a *"contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de crédito/auxílio alimentação, na*

forma de cartão eletrônico magnético com chip de segurança, para os servidores da Câmara Municipal, conforme Termo de Referência”.

1.2 Insurgiu-se a **Representante**, contra os seguintes aspectos do instrumento convocatório:

a) Permissão de oferta de taxa negativa<sup>1</sup>, em afronta ao previsto no inciso I do artigo 3º da Medida Provisória nº 1.108/2022<sup>2</sup>, que dispõe sobre o pagamento de vale-alimentação tratado na Consolidação das Leis de Trabalho; e

b) Previsão de forma “pós-paga” para a quitação dos serviços prestados<sup>3</sup>, em descompasso com o inciso II da citada norma<sup>4</sup>.

1.3 Os autos foram distribuídos por prevenção, tendo em conta o processo TC-022417.989.21-7, no qual o E. Plenário, em sessão de 01-12-21, acolhendo voto de minha relatoria, considerou procedente a impugnação feita pela Verocheque Refeições Ltda., determinando que a Administração adotasse as medidas corretivas necessárias para dar cumprimento à lei, especialmente para rever o índice de endividamento exigido das licitantes, em função das peculiaridades desse segmento de mercado.

<sup>1</sup> Art. 3º. Será considerada vencedora a proposta que atenda as especificações do objeto e ofereça o MENOR VALOR GLOBAL DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO, já consideradas as custos diretos e indiretos, acessórios e encargos e outros, fiscais, trabalhistas, previdenciários e comerciais. Será aceita taxa negativa.

<sup>2</sup> Art. 3º O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o art. 2º, não poderá exigir ou receber:

I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;

II - prazos de renúncia ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores; ou

<sup>3</sup> Art. 13.º O pagamento será efetuado à licitante vencedora até 10 (dez) dias úteis, contados a partir da ateste da nota fiscal eletrônica.

<sup>4</sup> Vide nota 2.

1.4 Presentes indícios de restrição indevida à competitividade, a suspensão do certame foi decretada liminarmente e referendada por este E. Plenário.

1.5 Notificada, a **Representada** alegou que é regida exclusivamente pelo Regime Jurídico Único Estatutário, Lei Complementar nº 439, de 17-12-21, não existindo nenhuma contratação sob a égide da Consolidação das Leis de Trabalho – CLT, motivo pelo qual inexistem quaisquer descontos nos proventos dos servidores, visto que tal norma não lhe é aplicável.

Quanto à previsão da forma “pós paga” para quitação dos serviços prestados, defendeu que, pelos mesmos motivos, a questão está prejudicada, ressaltando que o pagamento está garantido pela assinatura do contrato entre as partes e prévio empenho da dotação orçamentária prevista no item 5 do edital.

1.6 O **Ministério Público de Contas** manifestou-se pela procedência parcial da representação.

Ressaltou, inicialmente, que o novo entendimento deste Tribunal passou a considerar possível a vedação de taxa negativa, independentemente de o órgão estar ou não inscrito no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

Mencionou que, com a publicação do Decreto nº 10.854, de 10-11-21, e das instruções complementares estabelecidas pela Portaria MTP/GM nº 672, de 08-11-21, reformulou-se por completo o PAT, notadamente naquilo que diz respeito à prática do ‘rebate’, passando a dispor que *“[a]s pessoas jurídicas beneficiárias, no âmbito do contrato firmado com fornecedoras de alimentação ou facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, não poderão exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado (...)”*.

Destacou que a mesma intenção protetiva aos direitos do trabalhador é observada na redação da Medida Provisória nº 1.108, de 25-03-22, pois a vedação ao oferecimento de taxa de administração negativa se reverte, possivelmente, em benefício dos usuários dos cartões.

Nesse contexto, entendeu ser necessária a revisão do edital.

Ponderou ser improcedente o inconformismo acerca da forma de pagamento, na medida em que a regra está em consonância com o artigo 40, inciso XIV, alínea "a" da Lei n.º 8.666/93, que prevê *"prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela"*.

1.7 No mesmo sentido foi o pronunciamento da **Secretaria-Diretoria Geral**.

É o relatório.

## 2. VOTO

2.1 A Câmara Municipal de Mairiporã pretende a *"contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de crédito/auxílio alimentação, na forma de cartão eletrônico magnético com chip de segurança, para os servidores"*.

No entanto, o instrumento convocatório elaborado merece correção, a fim de se amoldar às diretrizes da legislação de regência e à jurisprudência desta Corte.



2.2 Inicialmente, afasto a insurgência acerca da remuneração da contratada, pois a regra prevista no edital não configura qualquer forma antecipada de créditos, pois o item impugnado prevê que o pagamento será em "ATE" 10 dias e não "APÓS" 10 dias e, por se tratar de recursos públicos, submetido às regras pertinentes ao Direito Administrativo, há uma sequência a, compulsoriamente, ser observada para remunerar a contratada, qual seja, empenho, liquidação e, só depois, o pagamento.

Assim, a Administração está autorizada a desembolsar o valor devido somente após a emissão da nota fiscal (liquidação), podendo, todavia, organizar-se para que todos os eventos mencionados ocorram de forma célere, ate na mesma data: a contratada credita o valor no cartão, emite a nota fiscal e a Administração efetua o pagamento.

Ademais, as condições estabelecidas no edital para o pagamento (em até 10 (dez) dias úteis, contados a partir do ateste da nota fiscal eletrônica) não destoam do artigo 40, inciso XIV, alínea "a", da Lei nº 8.666/93.

2.3 Já o inconformismo acerca da permissão de taxa negativa merece acolhimento.

Ressalto que este Tribunal de Contas firmou novo entendimento sobre a matéria, a partir da decisão exarada nos autos do processo TC-009245.989.22-3<sup>5</sup>, passando a considerar possível a vedação à taxa negativa.

Nesse contexto, ainda que a Medida Provisória nº 1.108/2022, que proíbe a oferta de taxa negativa, refira-se a pagamento de vale-alimentação no âmbito da Consolidação das Leis de Trabalho e a Câmara Municipal de Mariporã seja regida exclusivamente pelo Regime Jurídico Único Estatutário, a decisão dos referidos autos assim consignou:

*"De fato, recordo que em nossa última reunião – dia 23 de março deste ano –, o Plenário, em acolhimento ao r. voto do Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa, aceitou a vedação à taxa negativa, especificamente porque naquela situação a CETESB,*



beneficiária ativa do PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador), estaria obrigada a atender aos parâmetros insculpidos no Decreto nº 10.854/21, cujo artigo 175 proíbe o recebimento de qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado (TC-5627.989/22-1)

Todavia, compreendo que tal raciocínio possa ser estendido, de forma mais ampla, aos demais Entes promovedores dos certames, independentemente da inscrição naquele programa.

Aliás, esta intelecção não é nova, haja vista que conta, há tempos, com a simpatia especial do Eminentíssimo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, como retratado nas notas taquigráficas do TC-015950.989.19-4 (Pleno de 31/7/2019), ao indagar se seria razoável a Administração do ponto de vista ético, ser parceira das empresas oligopolizadas deste setor, da mesma forma que ocorreria estranhíssimo, agora do ponto de vista moral, que a disputa ocorresse entre grupos fortíssimos e que a Prefeitura ou o Estado abocanhasse uma parte desses rendimentos.

Como forma de contribuir a este debate, acresço a este contexto que aparentes "prejuízos" decorrentes da concessão de desconto na taxa de administração, por óbvio, não seriam assumidos pelos prestadores do serviço, mas sim, ao menos em certa medida, repassados aos usuários finais – no caso, os servidores da Câmara.

Em outras palavras, haveria uma "usurpação" da finalidade precípua da prestação, haja vista que os seus destinatários estariam impedidos, na prática, do recebimento de tais benefícios pelos valores reais de mercado.

Veja-se que se a intenção do Decreto nº 10854/21 foi proteger o trabalhador com a vedação, nada mais justificável, até pelo aspecto da isonomia, estendê-la aos demais beneficiários, mesmo que empregados em entidades não filiadas ao PAT.

A propósito, nesta linha foram as palavras pronunciadas pelo Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa naquela oportunidade já mencionada, ao pontuar que, "se a regulamentação federal do PAT caminhou por aí, é um reforço enorme na interpretação da inconveniência, em qualquer circunstância, da adoção de taxa zero ou negativa".

Por estas razões, voto pelo INDEFERIMENTO da medida liminar pleiteada na inicial" (Grifei)

Nesse sentido, com bem mencionado pelo MPC,

... "ainda que os servidores do ente licitante, na condição de estatutários, não estejam sujeitos às regras da CLT, há que se reconhecer (...) que a vedação ao oferecimento de taxa de administração negativa possivelmente se reverte em benefício dos usuários dos cartões, e que os atos da Administração não devem se ater ou se balizar por práticas correntes do mercado, mas sim priorizar, antes de tudo, os interesses do povo – posicionado, nas relações ora discutidas, na vulnerável condição tanto de terceiro alheio à avença como de consumidor, que suportará os custos da taxa negativa. Isto porque as empresas prestadoras dos serviços



*repassam seus custos aos estabelecimentos comerciais que, por sua vez, os refletem nos preços finais dos produtos e serviços, impactando diretamente no poder aquisitivo do servidor".*

2.4 Posto isto, circunscrito às questões analisadas, considero parcialmente procedentes as impugnações, determinando que a Administração adote as medidas corretivas necessárias ao cumprimento da lei e desta decisão, especialmente para excluir a permissão da oferta de taxa negativa.

Deve também promover cuidadosa e ampla revisão de todos os demais itens do ato convocatório relacionados.

A Administração deve atentar, depois, para a devida republicação do edital, nos termos da lei.

Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos eletronicamente.

Saia das Sessões, 11 de maio de 2022.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**

## DECISÃO

Processo: TC-010690.989.22-3.  
Representante: Berlin Finance Meios de Pagamentos Ltda.  
Representada: Prefeitura Municipal de Mogi Mirim.  
Responsável: Paulo de Oliveira e Silva, Prefeito.  
Assunto: Representação formulada contra o Edital n.º 046/2022 do Pregão Eletrônico n.º 038/2022, Processo n.º 5.063/2022, que objetiva a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fornecimento, administração e gerenciamento de instrumentos de pagamento em moeda eletrônica para aquisição de gêneros alimentícios destinados aos servidores da Prefeitura Municipal e do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Mogi Mirim/SP.

Trata-se de representação formulada pela empresa Berlin Finance Meios de Pagamento Ltda. contra o Edital n.º 046/2022 do Pregão Eletrônico n.º 038/2022, Processo n.º 5.063/2022, da Prefeitura Municipal de Mogi Mirim, objetivando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fornecimento, administração e gerenciamento de instrumentos de pagamento em moeda eletrônica para aquisição de gêneros alimentícios destinados aos servidores da Prefeitura Municipal e do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Mogi Mirim/SP.

Segundo o edital, o prazo final para entrega das propostas está marcado para as 08h00 de 28/04/2022.

Em resumo, a peticionária afirma que o subitem 5.11.1.1 do ato de convocação veda a apresentação de taxa negativa, com base, a seu ver, no artigo 3º, inciso I, da Medida Provisória n.º 1.108/2022, bem como no artigo 175 do Decreto n.º 10.854/2021.



Na sua concepção, porém, tais normativos não têm aplicabilidade no âmbito da Administração Pública, afrontando, ainda, princípios constitucionais e os previstos na Lei n.º 8.666/1993.

Nesse sentido, esclarece que os órgãos públicos não são beneficiários do Programa de Alimentação ao Trabalhador – PAT, de adesão voluntária e voltado a estimular o fornecimento de alimentação nutricionalmente adequada aos trabalhadores, por meio de concessão de incentivos fiscais ao empregador.

Afirma que o empregador aderente ao PAT e optante pela tributação com base no lucro real pode deduzir parte das despesas com refendo Programa do Imposto de Renda, consoante disposto no artigo 1º da Lei n.º 6.321/1976 e no artigo 1º do Decreto n.º 5/1991.

À vista disso, conclui que, apesar de os órgãos públicos poderem aderir ao PAT, isso não os torna beneficiários desse Programa, já que não farão jus ao incentivo fiscal.

Alega que, em que pese a Medida Provisória n.º 1.108/2022 se refira ao auxílio-alimentação de que trata o § 2º do artigo 457 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, a proibição prevista no já citado artigo 3º, inciso I, desse normativo objetiva impedir a deturpação da política pública, que, caso contrário, beneficiaria duplamente os favorecidos pelo PAT, com a isenção tributária e o desconto concedido pelas empresas atuantes no mercado de vales alimentação e refeição.

Cita que essa conclusão pode ser obtida a partir da “Exposição de Motivos” relativa à mencionada Medida Provisória, cujos excertos são transcritos na inicial.

Reitera que como a finalidade do artigo 3º, inciso I, da Medida Provisória n.º 1.108/2022 é impedir o duplo favorecimento às pessoas jurídicas beneficiárias do PAT, tal norma não se aplica aos órgãos públicos, os quais não possuem, a seu ver, aquela qualidade por não usufruírem do incentivo fiscal decorrente do referido Programa.

Transcreve decisão proferida pelo E. Tribunal de Contas do Estado do Paraná em benefício de suas teses.

Compreende a esse respeito, também, que a vedação de apresentação de proposta com taxa de administração negativa viola disposição expressa do artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993, cujo teor define como princípios

norteadores do processo licitatório o da legalidade e seleção da proposta mais vantajosa.

Recorda que, em sede de julgamento do Tema Repetitivo n.º 1038, o C. Superior Tribunal de Justiça já consolidou a tese de que os editais de licitação não podem estabelecer o percentual mínimo da taxa administrativa.

Dispõe que, ao limitar a proposta em 0,0% e vedar a oferta de taxa negativa, o órgão licitante viola o princípio da proposta mais vantajosa, vez que a Administração deixa de se beneficiar dos descontos decorrentes da taxa negativa, que importam em significativa economia aos cofres públicos.

Defende que a proposta de taxa administrativa negativa é mais vantajosa, já que acarreta desconto sobre o valor do crédito a ser disponibilizado pela Administração Pública, gerando maior economia, sem redução de qualquer direito dos beneficiários.

Ressalta que o critério de julgamento de "maior desconto" é previsto expressamente na legislação regente das licitações na modalidade Pregão Eletrônico, tal como no artigo 7º do Decreto n.º 10.024/2019.

Argumenta que não há se falar na impossibilidade da oferta de desconto para o presente objeto em virtude da Portaria do Ministério do Trabalho n.º 1.287/2017, porque revogada pela Portaria do Ministério da Economia n.º 213/2019 e anteriormente tornada sem efeito pelo C. Tribunal de Contas da União.

Reporta-se, inclusive, à decisão da C. Corte de Contas da União, cujo teor, a seu ver, interferiu em contratação, exigindo sua rescisão e, dentre outras coisas, a realização de novo certame com possibilidade de adoção de taxas negativas.

Assevera que o conflito de normas aparente entre a Medida Provisória n.º 1.108/2022 e o Decreto n.º 10.854/2021 com relação à Lei n.º 8.666/1993 e demais normativos aplicáveis às licitações encontra solução, na sua visão, no critério da especialidade, eis que a legislação que dispõe sobre contratações públicas prevalece sobre as demais normas gerais.

Sustenta a inconstitucionalidade da Medida Provisória n.º 1.108/2022, por acreditar não ter sido devidamente demonstrado o caráter de urgência e/ou a relevância da matéria, em dissonância com o artigo 62 da Constituição Federal; bem como por entender que seu conteúdo fere os princípios da livre iniciativa e concorrência, previstos no artigo 170, "caput" e

inciso IV, da Carta Maior, ao vedar o direito à livre negociação entre contratante e contratada.

Expõe que o texto constitucional, em seu artigo 173, § 4º, ainda, obsta a eliminação da concorrência.

Ao final, solicita a concessão de medida liminar de suspensão do certame, bem como a correção do edital no ponto impugnado.

**É o relatório.**

**Decido.**

Circunscrito ao conteúdo desta Representação, não vislumbro motivos para determinar o processamento do presente feito sob o rito de exame prévio de edital.

As alegações da Representante objetivam, unicamente, que o ato convocatório impugnado permita a apresentação de taxa de administração negativa.

Ocorre que, como constou da análise promovida pela Prefeitura acerca da impugnação que lhe foi apresentada, na via administrativa, pela ora petionária, da qual resultou a manutenção do instrumento convocatório em seus atuais moldes, o Plenário deste Tribunal, em sessão de 06/04/2022, acolhendo voto condutor da lavra do e. Conselheiro Robson Marinho, indeferiu pleito de paralisação de certame destinado ao fornecimento de vale-alimentação sob o entendimento de que a proibição ao oferecimento de taxa de administração negativa, mesmo por entidades não filiadas ao Programa de Alimentação ao Trabalhador – PAT, não acarreta qualquer ilegalidade à licitação.

Nesse sentido, oportuna a transcrição de excertos da referida decisão, aplicável ao caso vertente:

Resolvi, Senhores Conselheiros, diante da existência de tempo hábil até a abertura do certame e do brocardo "quem pode o mais, pode o menos", submeter a proposta de indeferimento ao Tribunal Pleno por se tratar de matéria que, caso acolhida, modificará o nosso entendimento jurisprudencial.

De fato, recorde que em nossa última reunião – dia 23 de março deste ano -, o Plenário, em acolhimento ao voto do Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa, aceitou a vedação à taxa negativa, especificamente porque naquela situação a CETESB, beneficiária ativa do PAT (Programa de Alimentação ao Trabalhador), estaria obrigada a atender aos parâmetros descritos no Decreto nº 10.854/21, cujo artigo 175 proíbe o recebimento de qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado (TC-5627.989.22-1).

Todavia, compreendo que tal raciocínio possa ser estendido, de forma mais ampla, aos demais Entes promovedores dos certames, independentemente da inscrição naquele programa.

Além, esta intelecção não é nova, haja vista que conta, há tempos, com a simpatia especial do Eminentíssimo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, como retratado nas notas taquigráficas do TC-015950.989.19-4 (Pleno de 31/7/2019), ao indagar se seria razoável a Administração, do ponto de vista ético, ser parceira das empresas oligopolizadas deste setor, da mesma forma que soaria estranhíssimo, agora do ponto de vista moral, que a disputa ocorresse entre grupos fortíssimos e que a Prefeitura ou o Estado abocanhasse uma parte desses rendimentos. Como forma de contribuir a este debate, agrego a este contexto que aparentes "prejuízos" decorrentes da concessão de desconto na taxa de administração, por óbvio, não seriam assumidos pelos prestadores do serviço, mas sim, ao menos em certa medida, repassados aos usuários finais – no caso, os servidores da Câmara.

Em outras palavras, haveria uma "usurpação" da finalidade precípua da prestação, haja vista que os seus destinatários estariam impedidos, na prática, do recebimento de tais benefícios pelos valores reais de mercado.

Vê-se, pois, que se a intenção do Decreto nº 10854/21 foi proteger o trabalhador com a vedação, não mais aplicável, até pelo aspecto de isonomia, estendê-la aos demais beneficiários, mesmo que empregados em entidades não filiadas ao PAT.

A propósito, nesta linha foram as palavras pronunciadas pelo Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa naquela oportunidade já mencionada, ao pontuar que, "se a regulamentação federal do PAT caminhou por aí, é um reforço enorme na interpretação da inconveniência, em qualquer circunstância, da adoção de taxa zero ou negativa".

Por estas razões, voto pelo INDEFERIMENTO da medida liminar pleiteada na inicial [...].

Desse modo, a mais recente jurisprudência desta Casa compreende que, independentemente de o órgão promotor do certame ser ou não inscrito no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, isto é, de ser-lhe aplicável ou não o disposto no artigo 3º, inciso I, da Medida Provisória n.º 1.108/2022 e no artigo 175 do Decreto n.º 10.854/2021, a vedação à oferta de taxa de administração negativa, tal como ocorre *in casu*, não tem o condão de macular o respectivo ato de convocação, motivo pelo qual não prospera o pleito de suspensão da disputa tecida na inicial.

De outra parte, importa salientar que o presente edital somente veda o oferecimento de taxa de administração negativa, não estipulando outros limites a esse respeito e, portanto, não interferindo, indevidamente, na relação jurídica que será travada entre particulares, em consonância com o decisório exarado nos autos dos TC-002116.989.21-1 e TC-004544.989.21-3, em Sessão Plenária de 03/03/2021, mediante acolhimento de voto de autoria da e. Substituta de Conselheira Sílvia Monteiro.

Não bastasse, não há como se pressupor, por falta de maiores elementos e das limitações da presente via, que a possibilidade de apresentação de taxa de administração negativa seria mais vantajosa para a Administração, sobretudo por não se poder perder de vista que, a despeito da sempre presente necessidade de se preservar o erário, a finalidade principal do objeto levado à disputa é a de "implementar política de benefício aos servidores públicos municipais, de forma a promover a melhoria da qualidade

de vida dos servidores e seus familiares" (Item 1 do Anexo I – Termo de Referência).

E, como já constou do excerto da decisão reproduzida, em partes, linhas atrás, eventuais compensações derivadas da concessão de desconto na taxa de administração seram, ao final, suportadas pelos servidores municipais, que, na prática, ficariam impedidos de usufruir dos benefícios almejados com o objeto licitado pelos valores reais de mercado.

Nesse sentido, o panorama desenhado não tem o condão, a meu ver, de justificar a interferência prévia desta Casa na presente licitação.

Ante o exposto, limitado aos lindes da exordial, deixo de adotar medida no sentido de suspensão do certame, determinando o arquivamento dos autos com prévia ciência dessa decisão à representante e à representada.

Esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução n.º 01/2011, a íntegra da decisão e da representação e demais documentos poderão ser obtidos, mediante regular cadastramento, no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br).

Publique-se.

Dê-se ciência ao Ministério Público de Contas.

Ao Cartório, para as providências cabíveis.

G.C., em 27 de abril de 2022.

**SAMY WURMAN**

**Substituto de Conselheiro**

14000421

Este documento foi assinado digitalmente por SAMY WURMAN, Sistema e-TCESP. Para obter o conteúdo e/ou a autenticidade deste documento original acesse <http://e-proc.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 14000421-2022-0718-0718-0718-0718



**CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES**

TRIBUNAL PLENO DE 27/07/22

ITEM Nº03

**EXAME PRÉVIO DE EDITAL  
MUNICIPAL**

- Processo:** TC-015154.989.22-2
- Representante:** JAIRO JOSEF CAMARGO NEVES, advogado  
(OAB/SP 287.344)
- Representada:** **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITIRAPINA.**
- Responsáveis:** Maria da Graça Zucchi Moraes (Prefeita) e  
Renato Aparecido de Campos (Secretário  
Municipal de Administração).
- Advogado:** Fernando Romero Olbrick (OAB/SP 124.810)
- Objeto:** Representação contra o edital de **Pregão  
Eletrônico nº 018/2022**, Processo  
Administrativo nº 1520/2021, tendo  
por objeto a contratação de empresa  
especializada na prestação de serviços de  
gerenciamento, implementação e  
administração de crédito/auxílio alimentação  
mensal em cartão alimentação aos servidores  
do município de Itirapina.
- Observações:** data da sessão pública: 12 de julho de 2022.  
Certame instaurado nos termos das Leis  
Federais nºs 10.520/02 e 8.666/93.

**EMENTA. EXAME PRÉVIO DE EDITAL.  
FORNECIMENTO DE CARTÃO ALIMENTAÇÃO.  
TAXA NEGATIVA DE ADMINISTRAÇÃO DO  
BENEFÍCIO. INADMISSIBILIDADE. NOVA  
ORDEM LEGAL. ALTERAÇÃO JURISPRUDENCIAL.  
PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.**



## RELATÓRIO

Representação formulada por JAIRO JOSEF CAMARGO NEVES, visando ao Exame Prévio do edital de **Pregão Eletrônico nº 018/2022**, Processo Administrativo nº 1520/2021, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITIRAPINA**, tendo por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento, implementação e administração de crédito/auxílio alimentação mensal em cartão alimentação com chip de segurança contra clonagens ou fraudes, aos servidores do município de Itirapina, que possibilitem a aquisição de gêneros alimentícios através de redes de estabelecimentos, compreendendo a confecção de aproximadamente 860 (oitocentas e sessenta) a 900 (novecentas) unidades de cartões.

Certame instaurado nos termos da Lei nº 10.520/02, com sessão de abertura então designada para o dia 12 de julho.

O Representante insurge-se contra a aceitação de taxa de administração negativa incidente sobre o valor contratado (item 3 do edital)<sup>1</sup>, e aponta suposta contrariedade aos incisos I e II do artigo 3º

---

### <sup>1</sup> **“3 – Do valor estimado**

3.1. Percentual da Taxa de Administração Estimado é de - 0,66% (sessenta e seis centésimos percentuais negativos); “cumulado com os itens “10.3.2. Os preços deverão ser cotados em moeda corrente nacional, com até 02 (duas) casas decimais depois da vírgula em algarismo, preenchidos no campo apropriado do sistema eletrônico com o “Menor Valor Global”, e “10.3.3. O valor a ser apresentado na proposta, deverá ser o Percentual da Taxa de Administração, sobre o valor de R\$7.000.200,00”.



da Medida Provisória<sup>2</sup> nº 1.108, de 25 de março de 2022, e à jurisprudência do Tribunal.

Também recrimina o índice de endividamento geral (IEG) requisitado à habilitação das licitantes (subitem 13.9.2.3 do edital)<sup>3</sup>.

Requeru a suspensão do procedimento para análise do instrumento convocatório.

Decisão singular determinativa de suspensão do procedimento (evento 11) publicada em 12 de julho de 2022 e referendada por este e. Plenário (evento 30).

A Prefeitura (evento 35) comparece aos autos para informar o acatamento de congêneres impugnações manejadas na via administrativa, comprometendo-se a realizar as retificações necessárias.

**Ministério Público** (evento 43) ressalta a alteração do entendimento do tema na Corte<sup>4</sup>, mercê das modificações legislativas<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> “Art. 3º O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o art. 2º, não poderá exigir ou receber:

I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;  
II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores; ou  
III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação. (...)”

<sup>3</sup> “13.9.2.3. Índice de Endividamento Total, igual ou menor que **0,50** (zero vírgula cinco), (IET = P.C. + E. L. P / A.T)”.





ocorridas recentemente que impedem a aceitação de taxa de administração negativa para o gerenciamento de programas de alimentação destinados aos trabalhadores.

Ao considerar o Índice de Endividamento Geral (IEG) impugnado ( “≤ 0,50” ) restritivo à ampla participação de potenciais interessados para o objeto licitado, propugna pela **procedência** da representação.

É o relatório.

GCECR  
RVC

---

<sup>4</sup> TC- 009245.989.22-3, Plenário, sessão de 06 de abril de 2022.

<sup>5</sup> Decreto Federal nº 10.854, de 10 de novembro de 2021; Portaria MTP/GM nº 672, de 8 de novembro de 2021; e Medida Provisória n.º 1.108, de 25 de março de 2022



**TC-015154.989.22-2**

## **VOTO**

Diante da manifestação da prefeitura representada, inexistente controvérsia quanto à pertinência das impugnações agitadas na peça inicial.

Atual jurisprudência da Corte, alinhada ao ordenamento jurídico superveniente sobre a matéria, remete à impossibilidade de instituição de taxa de administração negativa para o gerenciamento de créditos destinados a distribuir auxílios alimentares aos trabalhadores da iniciativa privada ou de servidores públicos.

O índice de endividamento requisitado no edital destoava da realidade das empresas dedicadas ao segmento de mercado voltado ao fornecimento de cartões refeição/alimentação, consoante precedentes deste e. Plenário mencionados nos autos.

Nessa conformidade, caberá à representada promover as correspondentes retificações no edital.

Ante o exposto, encurto razões para acompanhar manifestação do Ministério Público e VOTAR pela **PROCEDÊNCIA** da Representação, determinando-se à PREFEITURA MUNICIPAL DE ITIRAPINA, caso queira dar continuidade ao certame (**Pregão Eletrônico nº 018/2022**), a adoção de providências para vedar a adjudicação de ofertas que contenham taxas negativas de gerenciamento do benefício (cartão alimentação) e adequar exigências



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

de habilitação econômico-financeira de licitantes à realidade do segmento de mercado.

As modificações que se fazem necessárias impõem, à luz do § 4º do artigo 21 da Lei nº 8.666/93, a republicação do aviso de licitação, assegurando-se aos interessados a devolução de prazo para formulação de propostas.

GCECR  
RVC