

**Processo:** 1120086  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Berlin Finance Meios de Pagamentos Ltda.  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Itabirito  
**Partes:** Caio Henrique Hyppólito Galvani, Marina Pedrosa Niquini  
**Procuradores:** Bruna Aparecida de Jesus, OAB/SP 445.413; Bruno Cabrino Salvadori, OAB/SP 419.741; Simone Thomazo Alves, OAB/SP 323.754  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

### SEGUNDA CÂMARA – 30/6/2022

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE FORNECIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DE CARTÕES ELETRÔNICOS. PROIBIÇÃO DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA DE PREÇO COM TAXA DE ADMINISTRAÇÃO ZERO OU NEGATIVA. IRREGULARIDADE. PRESENTES OS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

Para a Administração Pública, a aceitação de taxa de administração negativa está diretamente relacionada à obtenção da proposta mais vantajosa e, conseqüentemente, a menores preços nos processos licitatórios para fornecimento de vale-alimentação e vale-refeição. Tal prática não implica, necessariamente, a inexecuibilidade da proposta, pois, conforme já estabelecido em julgados deste Tribunal, a prestadora dos serviços pode obter como receita própria não apenas a taxa de administração, mas também o resultado das aplicações do montante dos benefícios concedidos durante o período compreendido entre a sua disponibilização pela contratante e o repasse à rede credenciada.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em referendar a decisão monocrática que:

- I) determinou, com fulcro no art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal e no art. 267 do Regimento Interno, a suspensão, na fase em que se encontrava, do Pregão Eletrônico 56/2022 (Processo Licitatório 134/2022), deflagrado pelo Município de Itabirito, até que fosse resolvido o mérito da presente denúncia, devendo os responsáveis se absterem de praticar quaisquer atos que ensejassem o prosseguimento da licitação, inclusive firmar ata de registro de preço ou contrato, sob pena de anulação e de aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal;
- II) determinou que os autos fossem encaminhados à Secretaria da Segunda Câmara para que procedesse, com urgência, à intimação, por *e-mail*, da denunciante e da Sra. Marina Pedrosa Niquini, Diretora do Departamento de Licitações e Contratos e subscritora do edital de licitação;
- III) fixou o prazo de 5 (cinco) dias para que a administração municipal, na pessoa da referida responsável, comprovasse nos autos a adoção da medida ordenada, mediante a publicação

do ato de suspensão, sob pena de multa, nos termos do acima citado art. 85, III, da Lei Orgânica;

- IV) advertiu a responsável de que eventual anulação ou revogação do certame deveria ser comunicada a este Tribunal, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação da decisão anulatória, sob pena de aplicação da multa prevista no referido dispositivo legal, e que as petições e demais documentos referentes a este processo deveriam ser protocolizados exclusivamente via e-TCE, conforme determina o art. 3º da Portaria 46/Pres./2020;
- V) determinou, por fim, que, observadas as demais medidas regimentais pertinentes e após o transcurso do prazo recursal respectivo, os autos fossem encaminhados à unidade técnica e, em seguida, ao Ministério Público de Contas.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 30 de junho de 2022.

TELMO PASSARELI  
Relator

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

*(assinado digitalmente)*



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**SEGUNDA CÂMARA – 30/6/2022**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

***REFERENDUM***

Trago decisão para *referendum* deste egrégio colegiado, nos termos do no art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal e no art. 267 do Regimento Interno:

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa BF Instituição de Pagamento Ltda., acerca de possíveis irregularidades no edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 56/2022 (Processo Licitatório 134/2022), deflagrado pela Prefeitura Municipal de Itabirito, para futura e eventual contratação do serviço de fornecimento e administração de cartões eletrônicos, magnéticos ou outros oriundos de tecnologia adequada, com chip de segurança, para aquisição de refeições prontas em restaurantes, lanchonetes e estabelecimentos similares que façam parte da rede de estabelecimentos credenciados, destinados aos servidores da Prefeitura Municipal de Itabirito (peça 1). A abertura e análise das propostas foi designada para 27/06/2022, às 12h30.

Na inicial, a empresa denunciante narra que o Município de Itabirito publicou o edital contendo cláusula que proíbe a apresentação de taxa de administração negativa, com fundamento nos artigos 3º e 5º da Medida Provisória 1.108/2022 e no Decreto 10.854/2021, frustrando a competitividade no certame e suprimindo a etapa de lances do pregão, pois, em tese, não haveria como ocorrer disputa de melhor oferta, já que não seria possível ofertar proposta menor que zero, defronte ao disposto no art. 3º, §º 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e no art. 4º da Lei 10.520/2002.

Nesse sentido, sustenta também que, se aplicado o benefício de preferência à ME e EPP, o empate seria caracterizado somente entre as empresas que comprovarem esta condição, pois as demais empresas não teriam a possibilidade de ofertar taxa menor que zero para cobrir a proposta e se classificar para os sorteios, ferindo o princípio da isonomia insculpido no art. 3º da Lei 8666/1993.

Outro ponto questionado diz respeito à própria aplicação da Medida Provisória 1.108/2022 pelo Município de Itabirito, uma vez que, para a denunciante, a sua abrangência não alcançaria servidores não subordinados à CLT, a exemplo de servidores estatutários, cujo diploma não tem aplicabilidade no âmbito da Administração Pública:

[...] a finalidade da norma é alcançar as empresas beneficiárias do PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador, pois a justificativa da norma é impedir que as empresas se beneficiem duplamente, ou seja, com o incentivo fiscal do PAT e com o desconto dado pelas fornecedoras de cartão, conforme consta na Exposição de Motivos da referida MP. Contudo, os órgãos públicos, ainda que inscritos no PAT, não são beneficiários do incentivo fiscal (p. 4 da peça 1).

Suscita, por fim, aparente conflito de normas entre a MP 1.108/2022 e as Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, tendo em vista que a limitação da taxa imposta pela MP seria contrária aos princípios basilares da licitação, quais sejam, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa.

Protocolizada em 21/06/2022, a denúncia foi recebida por despacho do Conselheiro-Presidente (peça 14) e distribuída à minha relatoria na mesma data (peça 15).

Cumprido destacar, inicialmente, o inteiro teor da cláusula editalícia impugnada pela denunciante:

10.1.1.3 - Em nenhuma hipótese será admitida taxa negativa, mesmo em caso em que o sistema habilite ao fornecedor em empate para cobrir a oferta, deverá ser mantida a proposta com o valor máximo que alcance a taxa zero.

Destaca-se, também, o disposto no art. 3º da Medida Provisória 1.108/2022, que dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho, e que teria dado fundamento para a exigência contida no acima mencionado item 10.1.1.3 do edital em exame:

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.

§ 1º A vedação de que trata o caput não se aplica aos contratos de fornecimento de auxílio-alimentação vigentes, até seu encerramento ou até que tenha decorrido o prazo de quatorze meses, contado da data de publicação desta Medida Provisória, o que ocorrer primeiro.

§ 2º É vedada a prorrogação de contrato de fornecimento de auxílio-alimentação em desconformidade com o disposto no caput.

Em consulta ao site do Município de Itabirito<sup>(1)</sup>, verifiquei que os fatos ora denunciados pela empresa BF Instituição de Pagamento Ltda. também foram objeto de impugnação no âmbito do Pregão Eletrônico 56/2022 (Processo Licitatório 134/2022).

A impugnação, contudo, foi julgada improcedente pelo Sr. Rodrigo Soares, Pregoeiro, que, em resposta publicada no dia 22/06/2022 no site do Município<sup>(2)</sup>, teceu as seguintes considerações acerca dos apontamentos de irregularidade:

De forma breve, mas concisa a Administração Municipal pontua que sempre primou pelo atendimento da legislação vigente, em especial aquelas que regem os procedimentos licitatórios, atendendo ainda aos princípios administrativos e constitucionais.

Nesse sentido, importa salientar que não pode a Administração Pública lançar mão apenas de uma lei, como o impugnante requer, uma vez que há outras legislações que compõem o ordenamento jurídico brasileiro que precisam ser incorporadas ao procedimento licitatório a fim de que se atenda à legislação como um todo.

No que diz respeito à inutilização e inconstitucionalidade da Medida Provisória 1.108/2022, importa destacar que há nos autos do Processo Licitatório parecer jurídico da procuradoria jurídica consultiva, no qual deve a Administração Municipal aplicar a legislação vigente, não podendo furtar-se das novas normativas. Portanto, sua aplicabilidade encontra respaldo jurídico. [...]

<sup>1</sup> Disponível em: <http://api.conectbr.com.br/Licitacao/Busca/?token=XEOk3i50lCa5lcpING7vXQ>== . Acesso em 27/06/2022.

<sup>2</sup> Disponível em <http://api.conectbr.com.br/Licitacao/Busca/?token=XEOk3i50lCa5lcpING7vXQ>== . Acesso em 27/06/2022.

Assim, uma vez que não há julgados ou ações propostas deste modo e neste íterim, a suposta inconstitucionalidade abordada não pode ser acatada, devendo o licitante haver os meios próprios para perquirir.

É sabido que o Tribunal de Contas da União possui o entendimento de que, em processos licitatórios dessa natureza, não deve ser proibida a apresentação de propostas contendo taxa de administração zero ou negativa, podendo citar, nesse sentido, decisão proferida no bojo do Acórdão 321/2021-Plenário<sup>3</sup>, do qual retiro o seguinte enunciado (sem grifos no original):

Em licitações que tenham por objeto o gerenciamento de frota com tecnologia de pagamento por cartão magnético, **não deve ser proibida a apresentação de proposta de preço com taxa de administração zero ou negativa, porquanto a remuneração das empresas prestadoras desse serviço não se limita ao recebimento da taxa de administração**, mas decorre também da cobrança realizada aos estabelecimentos credenciados e dos rendimentos das aplicações financeiras sobre os repasses dos contratantes, desde seu recebimento até o efetivo pagamento à rede conveniada.

Esta Corte de Contas também já teve a oportunidade de se manifestar sobre o tema em ocasiões anteriores, posicionando-se pela licitude da fixação de taxa de administração negativa em editais de procedimentos licitatórios destinados ao fornecimento de cartões de auxílio-alimentação:

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO DE CRÉDITOS PARA ALIMENTAÇÃO E REFEIÇÃO, POR MEIO DE CARTÕES ELETRÔNICOS OU MAGNÉTICOS. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA COMO CRITÉRIO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO E DE PESQUISA DE PREÇOS. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. 1. Nas licitações destinadas ao fornecimento de cartões de vale refeição e ou alimentação, é lícita a fixação de taxas de administração negativas. 2. A Portaria MTE n. 1.287/2017 extrapolou a competência regulamentar ao vedar a adoção de taxas de serviço negativas para as empresas prestadoras inscritas no PAT, impedindo a obtenção de propostas mais vantajosas nos certames relacionados a contratos de fornecimento e administração de vale-alimentação e ou vale-refeição, em ofensa ao disposto no art. 4º inciso X da Lei Nacional n. 10.520/02 e no art. 3º da Lei n. 8.666/93[...]. [DENÚNCIA n. 1054096. Rel. CONS. SUBST. HAMILTON COELHO. Sessão do dia 24/05/2022. Disponibilizada no DOC do dia 01/06/2022]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. CARTÃO ELETRÔNICO/TICKET. PENALIDADE ADMINISTRATIVA. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA. ABRANGÊNCIA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL E DOUTRINÁRIA. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR-PAT. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA. INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. [...] 2. Nas licitações destinadas ao fornecimento de vale-refeição/alimentação, é admissível a oferta de taxas de administração negativas ou de valor zero. 3.A Portaria MTE n. 1.287/2017 ultrapassou a competência regulamentar ao vedar a adoção de taxas de serviço negativas para as empresas prestadoras inscritas no PAT, impedindo a obtenção de propostas mais vantajosas nos certames relacionados a contratos de fornecimento e administração de vale-alimentação/vale-refeição, constituindo-se ofensa ao art. 4º, inciso X, da Lei Federal n. 10.520/2002 e ao art. 3º da Lei Federal n. 8.666/93. [...]. [DENÚNCIA n.

<sup>3</sup> Acórdão 321/2021-Plenário. Rel. Ministro Augusto Nardes. Sessão do dia 24/02/2021.



1053877. Rel. CONS. WANDERLEY ÁVILA. Sessão do dia 05/08/2021.  
Disponibilizada no DOC do dia 22/09/2021]

Tendo em vista os precedentes citados, não há dúvida de que a proibição, por parte da Administração, de apresentação de propostas de taxas negativas, em licitações destinadas ao fornecimento de vale-refeição ou alimentação, é, de há muito, considerada irregular tanto por este Tribunal de Contas quanto pelo Tribunal de Contas da União.

Esse entendimento, a meu ver, não se modifica com a publicação da MP 1.108/2022, haja vista que esta norma dispõe exclusivamente sobre alterações no âmbito da CLT e da Lei 6.321/1976, que institui e regulamenta o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Conforme já decidiu a Segunda Câmara deste Tribunal, no julgamento da Denúncia 1031545, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, não há obrigatoriedade do cadastro no PAT das empresas prestadoras de serviços de administração e emissão de cartão eletrônico para aquisição de alimentos. No caso dos autos, inclusive, não foi exigida a comprovação de inscrição no PAT.

Para a Administração Pública, a aceitação de taxa de administração negativa está diretamente relacionada à obtenção da proposta mais vantajosa e, conseqüentemente, a menores preços nos processos licitatórios para fornecimento de vale-alimentação e vale-refeição. Tal prática não implica, necessariamente, na inexecutabilidade da proposta, pois, conforme já estabelecido em julgados deste Tribunal, a prestadora dos serviços pode obter como receita própria não apenas a taxa de administração, mas também o resultado das aplicações do montante dos benefícios concedidos durante o período compreendido entre a sua disponibilização pela contratante e o repasse à rede credenciada.

Sendo assim, num primeiro momento, considerando a atual jurisprudência do TCU e deste Tribunal de Contas, os quais, conforme mencionado acima, posicionam-se pela aceitação da taxa de administração negativa, uma vez que aparenta ser mais benéfica para obtenção de melhores condições de contratação, entendo que assiste razão à denunciante.

Estando presentes os requisitos do *fumus boni juris* e *periculum in mora*, **determino, ad referendum** da Segunda Câmara, com fulcro no art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal e no art. 267 do Regimento Interno, **a suspensão**, na fase em que se encontra, **do Pregão Eletrônico 56/2022 (Processo Licitatório 134/2022), deflagrado pelo Município de Itabirito**, até que seja resolvido o mérito da presente denúncia, devendo os responsáveis se absterem de praticar quaisquer atos que ensejem o prosseguimento da licitação, inclusive firmar ata de registro de preço ou contrato, sob pena de anulação e de aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal.

Encaminho os autos à **Secretaria da Segunda Câmara** para que proceda, com urgência, à intimação, por *e-mail*, da denunciante e da Sra. Marina Pedrosa Niquini, Diretora do Departamento de Licitações e Contratos e subscritora do edital de licitação.

Por oportuno, deverão ser adotadas as medidas necessárias para apreciação imediata desta decisão monocrática pelo Colegiado, nos termos do disposto no art. 197, § 2º, do Regimento Interno.

Fixo o **prazo de 5 (cinco) dias** para que a administração municipal, na pessoa da referida responsável, comprove nos autos a adoção da medida ordenada, mediante a publicação do ato de suspensão, sob pena de multa, nos termos do acima citado art. 85, III da Lei Orgânica.

Advirta-se à responsável de que eventual anulação ou revogação do certame deverá ser comunicada a este Tribunal, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação da decisão anulatória, sob pena de aplicação da multa prevista no referido dispositivo legal. E que as petições e demais documentos referentes a este processo deverão ser protocolizados exclusivamente via e-TCE, conforme determina o art. 3º da Portaria 46/Pres./2020.

Por fim, observadas as demais medidas regimentais pertinentes e após o transcurso do prazo recursal respectivo, encaminhem-se os autos à unidade técnica e, em seguida, ao Ministério Público de Contas.

Essa é a decisão que submeto à ratificação.

**CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:**

Referendo.

**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO;**

Também referendo.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:**

Também referendo.

**FICA REFERENDADA.**

**(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)**

\* \* \* \* \*