

Processo: 1192122
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Rom Card – Administradora de Cartões Ltda.
Denunciada: Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva – EMCASA
Responsável: Lucas Cassab Lopes
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 8/7/2025

DENÚNCIA. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE EMISSÃO, ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO E FORNECIMENTO DE CARTÕES VALE-ALIMENTAÇÃO E REFEIÇÃO. CRIAÇÃO DE CRITÉRIO DE DESEMPATE. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI JURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. CONCESSÃO DE LIMINAR. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

A Lei Federal 14.442/2022, em seu art. 3º, I, estabelece que o empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento de auxílio-alimentação, não poderá exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição sobre o valor contratado, o que veda a apresentação de proposta com taxa de administração negativa, tornando inviável a realização da disputa final de lances.

ACÓRDÃO

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

- I) determinou, com fulcro no art. 121 do Regimento Interno deste Tribunal, a suspensão imediata do Pregão Eletrônico 90005/2025, deflagrado pela Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva – EMCASA, até que seja resolvido o mérito da presente denúncia, sob pena de anulação e aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar 102/2008;
- II) determinou a intimação, em caráter de urgência, da denunciante e do Sr. Lucas Cassab Lopes, Diretor Administrativo e Financeiro da EMCASA e subscritor do instrumento convocatório, acerca desta decisão;
- III) fixou, na oportunidade, o prazo de 5 (cinco) dias para que o gestor comprovasse nos autos a adoção da medida ordenada, mediante a publicação do ato de suspensão do certame, sob pena de aplicação de multa, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar 102/2008;
- IV) determinou, ainda, que o gestor responsável pela licitação deverá ser advertido de que eventual anulação ou revogação do certame deverão ser comunicadas a este Tribunal, no prazo de até 5 (cinco) dias, contados da publicação da decisão respectiva, sob pena de aplicação da multa prevista no dispositivo legal acima mencionado;

V) determinou a remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação, após o cumprimento das determinações.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 08 de julho de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente

(assinado digitalmente)

TELMO PASSARELI
Relator



**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
PRIMEIRA CÂMARA – 8/7/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Trata-se de denúncia apresentada pela empresa Rom Card – Administradora de Cartões Ltda., com pedido de medida cautelar, em face de alegadas irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico 90005/2025, deflagrado pela Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva – EMCASA, com vistas ao registro de preços para contratação de serviços de emissão, administração, gerenciamento e fornecimento de cartões vale-alimentação e refeição.

Em síntese, a denunciante apontou que o critério de desempate previsto no item 3.5 do termo de referência, descrito como “votação entre os beneficiários do serviço”, não encontraria amparo legal, razão pela qual requereu a suspensão imediata do certame.

De início, antes de decidir sobre o pleito cautelar, determinei a intimação do Sr. Lucas Cassab Lopes, Diretor Administrativo e Financeiro da EMCASA e subscritor do instrumento convocatório, ou de quem o houvesse substituído, para que apresentasse esclarecimentos acerca dos fatos denunciados (peça 7, cód. arquivo 5147023).

Devidamente intimado, o diligenciado apresentou esclarecimentos (peça 11, cód. arquivo 4161083) e documentação complementar (peças 12-14), noticiando que o ente jurisdicionado suspendeu o aludido certame até a decisão meritória da presente ação de controle.

Considerando a suspensão espontânea do certame, remeti os autos à consideração da Coordenadoria de Análise de Processos do Estado e dos Maiores Municípios – CAPEMM, para exame técnico do feito e manifestação acerca da pertinência da medida cautelar pleiteada.

Em resposta, a CAPEMM acostou aos autos o relatório técnico de peça 15, concluindo pela procedência da denúncia e sugerindo a suspensão cautelar do certame:

Em análise cautelar, esta Unidade Técnica sugere a **suspensão do certame**, uma vez presente o requisito do *periculum in mora*, visto que o certame, em que pese a informação fornecida pelo Diretor da EMCASA de que o pregão eletrônico nº. 90005/2025 foi suspenso, pode ser retomado pela Administração Pública a qualquer tempo.

O *fumus boni iuris*, por sua vez, se caracteriza devido à irregularidade constatada nesta análise, referente à criação de critério de desempate baseado na votação dos empregados beneficiários, destituído de amparo legal, em detrimento das hipóteses previstas na Lei da Estatais, e afrontando os princípios da igualdade e do julgamento objetivo.

A irregularidade apontada, no nosso entendimento, é considerada grave o suficiente para o deferimento do pleito liminar, pois se relaciona diretamente à objetividade do certame, à isonomia e à transparência do processo licitatório.

Com a manifestação da unidade técnica, vieram-me os autos conclusos para decisão.

Conforme destacado, a controvérsia objeto dos autos cinge-se ao critério de desempate estabelecido pela Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva – EMCASA no bojo do Pregão Eletrônico 90005/2025. Nos termos do termo de referência respectivo (peça 2, cód. arquivo 4143383, p. 29-30, sem grifos no original):

3. FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

[...]

3.4. A taxa de administração deverá ser de 0% (zero por cento), sob pena de desclassificação, conforme pesquisa de preços demonstrada em tópico específico deste

Termo de Referência, sendo vedada a oferta de taxa de administração negativa, tendo em vista o que dispõe o art. 3º, I, da Lei Federal n.º 14.442/2022.

3.5. O desempate das propostas se dará por meio de votação a ser realizada pela EMCASA, através da utilização de ferramentas, plataformas, aplicativos eletrônicos, digitais ou similares, disponibilizados aos funcionários e colaboradores beneficiários do serviço, com contrato de trabalho vigente, independentemente de se encontrarem em qualquer tipo de afastamento. O resultado da votação será disponibilizado aos fornecedores, na forma a ser anunciada durante a sessão pública. Em caso de empate na votação dos empregados, será realizado sorteio presencial, em sessão pública.

Instado a se manifestar, o Sr. Lucas Cassab Lopes, Diretor Administrativo e Financeiro da EMCASA e subscritor do instrumento convocatório, noticiou que a questão fora também objeto de impugnação administrativa apresentada pela ora denunciante, tendo o ente jurisdicionado assim respondido (peça 14, cód. arquivo 4161106, sem grifos no original):

Quanto ao critério de desempate adotado pela EMCASA, de votação pelos empregados, em que pese não esteja previsto legalmente, adota-se o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme Acórdão 459/2023 – Plenário, em que foi admitido o referido critério de desempate a uma entidade do Sistema S: [...]

Ademais, numa análise mais detida, verifica-se que, na realidade, os critérios de desempate previstos na Lei 13.303/2016 não seriam possíveis de serem aplicados [...].

Em relação ao inciso I, não cabe a disputa final, pois o lance obrigatoriamente será o do valor adotado no Termo de Referência, em virtude da taxa negativa ser vedada e a pesquisa de preços ter encontrado uma média de 0% de taxa de administração. Também não se pode falar na aplicação do inciso II pois a contratação é inédita na EMCASA, não havendo como avaliar desempenho contratual prévio. A aplicação do inciso III, em conjunto com o critério de desempate previsto no art. 227 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da EMCASA, já que possuem a mesma redação, também fica prejudicada, uma vez que em processos licitatórios com objeto de fornecimento de cartões vale-alimentação/refeição todas as empresas concorrentes atendem aos critérios pontuados pelos normativos citados [...].

Assim, pode-se falar unicamente em preterição do sorteio, que é a *ultima ratio*, quando não há mais possibilidade de critérios de desempate definidos legalmente, tendo a EMCASA optado por beneficiar os empregados beneficiários, ao prever que o licitante será selecionado mediante votação dos empregados.

A despeito das razões elencadas pelo jurisdicionado na resposta à impugnação administrativa, entendo que inexistente amparo legal ou jurisprudencial para a criação e adoção critério de desempate diferenciado pela entidade licitante.

Conforme consta da Lei 7.152/1987, do Município de Juiz de Fora⁽¹⁾, a Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva – EMCASA trata-se de uma sociedade de economia mista, sujeitando-se, portanto, às previsões constantes da Lei Federal 13.303/2016, que assim dispõe sobre os critérios de desempate entre propostas:

Art. 55. Em caso de empate entre 2 (duas) propostas, serão utilizados, na ordem em que se encontram enumerados, os seguintes critérios de desempate:

I - disputa final, em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta fechada, em ato contínuo ao encerramento da etapa de julgamento;

¹ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/j/juiz-de-fora/lei-ordinaria/1987/715/7152/lei-ordinaria-n-7152-1987-dispoe-sobre-a-incorporacao-e-a-constituicao-da-empresa-regional-de-habitacao-de-juiz-de-fora-s-a-emcasa>. Acesso em 3 jul. 2025.

II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, desde que exista sistema objetivo de avaliação instituído;

III - os critérios estabelecidos no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e no § 2º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

IV - sorteio.

Ocorre que, conforme se extrai do já reproduzido subitem 3.4 do termo de referência, o jurisdicionado estabeleceu previamente a proposta a ser apresentada pelos licitantes a título de taxa de administração (0%), tendo em vista que a Lei Federal 14.442/2022, em seu art. 3º, I, estabelece que o empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento de auxílio-alimentação, não poderá exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição sobre o valor contratado, o que veda a apresentação de proposta com taxa de administração negativa, tornando inviável, portanto, a realização da disputa final de lances.

De igual forma, seria impossível a aplicação do critério disposto pelo inciso II, haja vista a notícia de que “a contratação é inédita na EMCASA, não havendo como avaliar desempenho contratual prévio”.

Em sentido semelhante, seria impossível aplicar o critério estabelecido pelo inciso III, haja vista que, conforme também esclarecido pelo jurisdicionado em sede de resposta à impugnação administrativa (peça 14, cód. arquivo 4161106, p. 4), “em processos licitatórios com objeto de fornecimento de cartões vale-alimentação/refeição todas as empresas concorrentes atendem aos critérios pontuados pelos normativos citados”.

Com efeito, uma vez constatada a inviabilidade de aplicação dos critérios de desempates elencados pelos incisos I, II, e III da legislação de regência, cabia ao jurisdicionado, **no âmbito da licitação sob análise**, a inarredável observância ao inciso IV do dispositivo aludido, isto é, o critério de desempate subsidiário a ser observado pela EMCASA seria o de sorteio entre as licitantes empatadas, não havendo escoro legal para a criação de novo critério de desempate próprio em detrimento ao critério subsidiário previsto em lei.

Ademais, cumpre esclarecer que a exegese traçada no Acórdão TCU 459/2023, mencionada pelo jurisdicionado tanto em sede de esclarecimentos preliminares (peça 11, cód. arquivo 4161083) quanto em sede de resposta à impugnação administrativa apresentada pela ora denunciante (peça 14, cód. arquivo 4161106) não é aplicável ao caso em espécie.

É que o acórdão aludido versa sobre irregularidades em pregão realizado pelo Senai/PE e pelo Sesi/PE, que se tratam serviços sociais autônomos não integrantes da esfera da Administração Pública, não se subordinando, portanto, ao regime da Lei Federal 13.303/2021 – legislação à qual se sujeita a EMCASA. A título elucidativo, entendo conveniente reproduzir trecho do relatório técnico de peça 17 acerca do assunto (sem grifos no original):

Em análise aos trechos do acórdão do TCU ora colacionado, verifica-se que a Representação foi apresentada em face de possíveis irregularidades no **Pregão Presencial deflagrado pelo Senai/PE e pelo Sesi/PE, instituições que fazem parte do Sistema S e que não se subordinam à Nova Lei de Licitações, Lei nº. 14133/2021, por não integrarem a Administração Pública, tampouco à Lei das Estatais, Lei nº. 13.303/2016, à qual deve obediência a empresa EMCASA/JF**, entidade que deflagrou o pregão objeto da presente denúncia.

Considerando que as entidades do Sistema S não se sujeitam às referidas leis, a utilização e escolha de critérios de desempate configuram discricionariedade do órgão contratante, os quais podem editar os seus próprios regulamentos.

Por este motivo, o Sesi e o Senai do Estado de Pernambuco optaram pela criação do critério de sufrágio dos funcionários para o desempate do certame, o que não foi totalmente acolhido pelo TCU, sendo sugeridas outras alternativas mais eficientes [...].

Em análise ao Pregão Eletrônico nº. 90005/2025, verifica-se que **a entidade que deflagrou o certame, Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva – EMCASA trata-se de uma sociedade de economia mista, atendo-se aos ditames da Lei nº. 13.303/2016.**

Diante de todo o exposto, considerando a assinalada impropriedade na criação e adoção de novo critério de desempate em detrimento da promoção de sorteio entre as propostas empatadas, critério de desempate subsidiário previsto em lei e plenamente aplicável ao caso em exame, bem como considerando que o certame se encontra paralisado por decisão própria do ente jurisdicionado, podendo ser retomado a qualquer momento, entendo, **em sede de juízo perfunctório**, pela presença dos requisitos do *fumus boni juris* e *periculum in mora*, razão pela qual determino, com fulcro no art. 121 do Regimento Interno deste Tribunal, **a suspensão imediata do Pregão Eletrônico 90005/2025**, deflagrado pela Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva – EMCASA, até que seja resolvido o mérito da presente denúncia, sob pena de anulação e aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar 102/2008.

À **Secretaria da Primeira Câmara** para que sejam intimados, em caráter de urgência, a denunciante e o Sr. Lucas Cassab Lopes, Diretor Administrativo e Financeiro da EMCASA e subscritor do instrumento convocatório, acerca desta decisão, bem como para que sejam adotadas as medidas necessárias para apreciação imediata desta decisão monocrática pelo colegiado competente, nos termos do disposto no art. 118, § 1º, do Regimento Interno.

Fixo, na oportunidade, o **prazo de 5 (cinco) dias** para que o gestor responsável pela licitação ainda deverá ser advertido de que eventual anulação ou revogação do certame deverão ser comunicadas a este Tribunal, no prazo de até 5 (cinco) dias, contados da publicação da decisão respectiva, sob pena de aplicação da multa prevista no dispositivo legal acima mencionado.

Cumprida a determinação, seja o feito encaminhado ao Ministério Público de Contas para manifestação.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Senhor Presidente, apenas um esclarecimento do Relator.

Parece-me que o processo já se encontra suspenso por decisão do próprio jurisdicionado. Correto?

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Da mesma forma, eu proferi a decisão suspendendo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Não entendi.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

O processo está suspenso pelo próprio jurisdicionado, mas determinei a suspensão em si, com outras determinações, aproveitando o mesmo despacho, inclusive de encaminhar a notícia de eventual continuidade do certame.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Entendi. Não sei se estou me baseando tão somente no resumo, senhor Presidente, e por isso estou pedindo esclarecimento ao Relator, porque está sendo dito que: “considerando assinalada a impropriedade na criação e adoção de novo critério de desempate, em detrimento da promoção de sorteio entre as propostas empatadas.”

Ou seja, o sorteio é previsto na legislação, então, ele está criando um novo critério de desempate.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Sim. Criou-se ali, como todos os licitantes apresentaram a mesma taxa zero, desempatou por um critério, digamos assim, de eleição entre os próprios...

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Entendi. De maneira subjetiva por parte do gestor.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Sim. De maneira subjetiva. Não prevista na legislação.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Agradeço a Sua Excelência pelos esclarecimentos, razão pela qual referendo sim a decisão tomada.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

Também referendo.

FICA REFERENDADA A DECISÃO DO RELATOR QUANTO AO PROCESSO DE Nº 1192122.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

* * * * *