



EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE INTERFEDERATIVO DO VALE DO CURU

URGENTE!!!

EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 002.2025CH

PRAZO PARA RECEBIMENTO DA DOCUMENTAÇÃO: do dia 11/04/2025 a 29/04/2025 até às 23h59

MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTÕES E SERVIÇOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, representada neste ato pelo sócio administrador Sr. Rafael Prudente Carvalho Silva, CPF sob o nº 350.882.968-51, devidamente inscrita no CNPJ sob o nº. 21.922.507/0001-72, com sede em Barueri/SP, à Avenida Marcos Penteados de Ulhôa Rodrigues, nº 939, 8º andar, Torre I, Ed. Jacarandá, Bairro Sítio Tamboré Jubran – licitacao@megavalecard.com.br, (11) 93277-0546, por seus advogados que esta subscreve, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, a fim de:

IMPUGNAR COM MEDIDA DE URGÊNCIA

Os termos do Edital em referência, que adiante especifica o que faz na conformidade seguinte:

I - TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, quanto à tempestividade desta impugnação, dado que o recebimento dos documentos está previsto para até o dia 29/04/2025, a representante interpõe medida adequada dentro do prazo legal estampado pelo Parágrafo único do artigo 164 da Lei 14.133/2021.

II - DOS FATOS

A Impugnante atua com forte destaque em âmbito nacional no mercado de gerenciamento de cartões alimentação, refeição e benefícios. Deste modo, deseja participar do Credenciamento promovido pelo CISVALE, cujo objeto é:

“Credenciamento de empresas especializadas na administração e fornecimento de cartões eletrônicos/magnéticos com chip, visando a concessão de vale alimentação/refeição de forma contínua aos colaboradores do Consórcio Público de Saúde Interfederativo do Vale do Curu – CISVALE.”

Porém, entende como equivocada a exigência de **quórum mínimo de escolha, exclusividade de arranjo aberto, prazo de pagamento pós-pago, rede prévia, grau de endividamento e comprovação de pagamento dos estabelecimentos credenciados**. Exigências essas que desvirtuam o quanto previsto em lei e direcionando o edital para empresas específicas.

III – DO DIREITO

III.I– DO QUORUM DE ESCOLHA – MAIORIA SIMPLES

Em razão do advento da Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, várias inovações surgiram, entretanto, a Lei ainda é nova e carece de adaptações e auxílio de interpretações dos órgãos de controle para que não haja ilegalidade na aplicação do novo regramento.

A Doutrina é uníssona em alertar que a escolha pela novel legislação licitatória nacional, que trouxe consigo uma nova roupagem às contratações públicas, **requer cumprimento das diretrizes e mandamentos gerais ali constantes, sendo necessário, portanto, adequação mínima das estruturas dos entes municipais**, além da aderência à relevantes temas, como avaliação de riscos, vantajosidade a administração e programa de governança das contratações, a título exemplificativo, para somente assim valerem-se do novo regramento inaugurado com a Lei nº 14.133/21.

Dito isso e, registra-se que a Constituição da República Federativa do Brasil, precisamente no seu art. 37, XXI, determina, **como regra, que todo contrato público deve ser precedido de procedimento licitatório, para que, a partir da pluralidade de propostas**, a Administração empreenda a contratação que seja mais favorável à satisfação do interesse público. **Contudo, a própria Carta Maior permite que a Lei aponte situações em que a Administração Pública poderá efetuar contratação direta**, dispositivos que foram regulamentados por normas específicas ao disciplinar o instituto jurídico da inexigibilidade de licitação, em especial.

Verifica-se, portanto, que a Lei quando trata da modalidade CREDENCIAMENTO, permite o credenciamento de TODAS as empresas, que cumpram aos requisitos do edital, sendo, portanto, facultado ao servidor a escolha do prestador de serviço dentre TODAS as credenciadas.

No presente caso, o **CISVALE, cria procedimento próprio**, extrapolando as regras de escolha e os meios idôneos de controle e fiscalização da pretendida votação.

Isso porque o edital prevê em seu item 15.6 que:

15.6. A empresa vencedora será aquela que obtiver o maior de números de votos por parte dos Diretores (beneficiários direto do serviço) das unidades administradas pelo Consórcio Público de Saúde Interfederativo do Vale do Curu - CISVALE.

A Doutrina é uníssona em alertar que a escolha pela novel legislação licitatória nacional, que trouxe consigo uma nova roupagem às contratações públicas, requer cumprimento das diretrizes e mandamentos gerais ali constantes, sendo necessário, portanto, adequação mínima das estruturas dos entes municipais, além da aderência à relevantes temas, como avaliação de riscos, vantajosidade a administração e programa de governança das contratações, a título exemplificativo, para somente assim valerem-se do novo regramento inaugurado com a Lei nº 14.133/21.

Dito isso e, registra-se que a Constituição da República Federativa do Brasil, precisamente no seu art. 37, XXI, determina, como regra, que todo contrato público deve ser precedido de procedimento licitatório, para que, a partir da pluralidade de propostas, a Administração empreenda a contratação que seja mais favorável à satisfação do interesse público. Contudo, a própria Carta Maior permite que a Lei aponte situações em que a Administração Pública poderá efetuar contratação direta, dispositivos que foram regulamentados por normas específicas ao disciplinar o instituto jurídico da inexigibilidade de licitação, em especial.

Verifica-se, portanto, que a Lei quando trata da modalidade CREDENCIAMENTO, permite o credenciamento de TODAS as empresas, que cumpram aos requisitos do edital, sendo, portanto, facultado ao servidor a escolha do prestador de serviço dentre TODAS as credenciadas.

O edital impõe condições não previstas em lei para a celebração do contrato, visto que somente a empresa credenciada e escolhida PELO MAIOR NÚMERO dos servidores será convocada para assinatura dele. Exigência essa repudiada pelos Tribunais Pátrios e pela legislação vigente, devendo ser ainda remarcada a data de realização do certame por se tratar de alteração significativa que modifica a formulação das propostas.

Portanto, o presente edital deve ser revisto, para que seja previsto que **TODA** empresa credenciada que for escolhida, **INDEPENDENTE DA QUANTIDADE DE SERVIDORES QUE A ESCOLHER**, deverá ser contratada, devendo constar, ainda, qual o critério que será adotado para registrar a escolha do servidor, sob pena de macular o certame, pois deve se tornar público a forma de apuração das empresas que foram escolhidas!!

III.II - DO ARRANJO DE PAGAMENTO FECHADO

Conforme se observa abaixo, o edital prevê que a empresa prestadora de serviços deverá operar em arranjo de pagamento fechado, **vedando o arranjo de pagamento aberto**.

7.10. Não será admitido rede credenciada de arranjo aberto, uma vez que a subcontratação é vedada.

Contudo, tal previsão editalícia não possui amparo legal, indo na verdade, diretamente contra o Decreto n 10.854/2021, especificamente quanto ao que prevê o §1º do artigo 174 do referido Decreto. Vejamos:

Art. 174. O serviço de pagamento de alimentação deverá ser operacionalizado por meio de arranjo de pagamento, estabelecido nos termos do disposto no inciso I do caput do art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, o qual observará, no mínimo, as seguintes regras:

(...)

§ 1º O arranjo de pagamento de que trata o caput poderá ser aberto OU fechado. (Vigência)

Conforme Decreto acima, o ARRANJO de pagamento pode ser aberto **ou** fechado. Portanto, EXIGIR no edital que o arranjo de pagamento seja **APENAS FECHADO**, acaba restringindo diretamente o número de empresas participantes **direcionando o objeto do certame a poucas empresas que certamente não serão as detentoras das propostas mais vantajosas ao Órgão, o que acarretará graves prejuízos aos cofres Públicos, ferindo, ainda a competitividade.**

Tal critério restringe a competitividade e fere não só o Decreto, mas também a lei 14.133/21, o que é inadmissível.

Veja, o intuito do Decreto é justamente dar maior abrangência para que o maior número de empresas interessadas no certame possa participar, tanto que não limitou a forma de pagamento prevendo uma única opção, prevendo, assim, que poderia ser ABERTO OU FECHADO, podendo participar todas as empresas seja ela a que possui arranjo aberto ou a que trabalha com arranjo fechado.

Desta forma, deve o Órgão proceder da mesma forma, prevendo no edital os dois tipos de arranjos no ato convocatório a fim de evitar a restrição na participação das empresas interessadas no certame.

Outrossim, não há qualquer óbice para que o arranjo de pagamento seja aberto. Na verdade, o arranjo de pagamento aberto possui até maiores vantagens uma vez que a empresa participante poderá entregar muito além dos estabelecimentos para o Órgão do que no arranjo fechado, tendo em vista que os estabelecimentos apenas precisam aceitar a bandeira ELO, VISA OU MASTER, por exemplo, o que a maioria dos estabelecimentos já aceitam.

Uma vez impugnado o edital, o referido item deve ser revisto, sendo retirada tal exigência específica, permitindo, desta forma, a ampla participação de empresas que podem atender a demanda do ente público seja através de arranjo aberto ou fechado.

III.III - DO PRAZO DE PAGAMENTO PRÉ PAGO

Tendo em vista o que prevê a Lei nº 14.442/22, o presente Edital fere referida legislação ao permitir o pagamento PÓS-PAGO na cláusula treze, vejamos:

13. DA FORMA DE PAGAMENTO

CLÁUSULA TREZE - O pagamento será em até 15 (quinze) dias corridos contados a partir da emissão da Nota Fiscal, nas condições exigidas e apresentação dos documentos fiscais devidos, fundamentada na decisão do entendimento da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog)¹ do TCU.

Ocorre que segundo prevê a Lei 14.442/2022 em seu artigo 3º, inciso II, não poderá ocorrer qualquer tipo de **deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado e pagamento pós-pago**, estando, portanto, o edital em desacordo com mencionada lei e com a Medida Provisória. Vejamos:

Art. 3º **O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação** de que trata o art. 2º desta Lei, **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 empregados; ou

III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

Diante do previsto acima, o presente edital encontra-se em desacordo com a lei ao **CONSTAR que o pagamento ocorrerá 15 dias corridos, após a disponibilização do crédito e consequente nota fiscal,** tendo em vista que referida forma de pagamento não é PRÉ PAGA.

Outrossim, é entendimento pacificado pelo TCU que o pagamento do vale alimentação deve ser pago de forma antecipada, uma vez que é responsabilidade do empregador realizar o pagamento do referido benefício.

Contudo, os órgãos públicos utilizam das empresas que gerenciam referidos benefícios para que estes realizem as recargas nos cartões dos servidores para somente então, APÓS os créditos serem disponibilizados para os usuários, o Órgão, realizar o pagamento.

Vejamos os dizeres extraídos do acórdão 5928 e 2024:

11. Com base neste parecer e no disposto na Lei 14.442/2022, e considerando que a remuneração da contratada se constitui somente na taxa de administração, e não no valor do auxílio-alimentação que será repassado aos colaboradores, a unidade técnica propôs uma mudança no entendimento até então adotado nas decisões desta Corte, para que se exija o repasse prévio à contratada do valor referente ao auxílio-alimentação. Abaixo segue transcrição dos trechos mais importantes constantes da instrução da unidade técnica naqueles autos (peça 32, p. 5-10), pela clareza da argumentação:

36. A natureza do auxílio-alimentação é indiscutivelmente pré-paga. Nessa linha, a cartilha do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) destaca que a “disponibilidade deve ocorrer em tempo hábil de modo a permitir seu consumo no dia ou no início do período a que se refere” (peça 31, p. 15, item 34). O próprio SESCOOP/UN também confirma isso em sua manifestação (peça 25, p. 17, parágrafo 58). Desse modo, o que o comando legislativo do art. 3º, inc. II, acima transcrito, determina é que o empregador não pode negociar (exigir ou receber) com a contratada prazos que descaracterizem a natureza pré-paga do auxílio-alimentação, isto é, o empregador não pode negociar com a contratada um prazo para a carga nos cartões de vale-alimentação que descaracteriza a natureza pré-paga desse benefício. Por exemplo, supondo que o período laborativo comece no dia 1º de cada mês, o empregador não pode negociar com a contratada que a carga nos cartões será no dia 10 de cada mês, pois isso descaracterizaria a natureza pré-paga do auxílio-alimentação.

37. Significa, também, que a obrigação que o empregador tem para com seus empregados, de pagar-lhes o auxílio-alimentação antecipadamente, isto é, no início do período laborativo, não pode ser alterada porque o empregador decidiu contratar um intermediário para operacionalizar o pagamento. Diga-se, a obrigação, ou o ônus, de pagar o auxílio-alimentação é do empregador e quem tem o direito de receber são os empregados, sendo as instituições de pagamento contratadas apenas para operacionalizar essa relação.

38. Insistir-se-á nesse ponto, por ser de suma importância para o deslinde da questão. As instituições de pagamento são contratadas para gerenciar o pagamento do auxílio-alimentação, não para pagar o auxílio-alimentação no lugar do empregador. Ou seja, as atribuições da instituição de pagamento são de manter a rede credenciada, expedir os cartões com chip, abrir as contas de pagamento para cada beneficiário, creditar os valores nessas contas, entre outras atribuições correlatas. Não é atribuição da contratada substituir o empregador no ônus de arcar com o valor do auxílio-alimentação antecipadamente ao repasse desses recursos pelo empregador.

(...)

40. Nota-se que o termo utilizado foi “disponibilizar” os valores, não pagar os valores, nem arcar com os valores, nem custear os valores. Disponibilizar é diferente de pagar, arcar, custear. Disponibilizar está relacionado à operacionalização da carga de cada cartão, isto é, a obrigação da empresa é pegar o valor global já recebido do

empregador e disponibilizar o correspondente valor no cartão de cada beneficiário. Não é obrigação da empresa custear esse pagamento, nem poderia ser, pois, como visto acima, essa obrigação é do empregador.

(...)

45. Desse modo, a remuneração primária decorrente da relação contratual é a taxa de administração, a qual, caso existente, tem natureza de pagamento (contraprestação pelo cumprimento das obrigações pela contratada) e, como tal, só pode ser paga depois de comprovada a prestação do serviço. No caso do Credenciamento 5/2023, objeto destes autos, como a taxa de administração é zero, não há o que pagar posteriormente.

(...)

53. O repasse do contratante à contratada do valor referente ao auxílio-alimentação não corresponde à contraprestação pelo serviço executado, como visto anteriormente nesta instrução, logo, não tem natureza de pagamento, consoante interpretação dos itens 4.7 da minuta do contato (peça 5, p. 43-44) e 12.2 do edital (peça 5, p. 28), da resposta da contratada (peça 25, p. 20, parágrafo 70) e da justificativa da contratação (peça 5, p. 17). A instituição de pagamento é contratada para gerenciar a oferta do auxílio-alimentação, cujas atribuições foram destacadas nos parágrafos 38 a 40 desta instrução, não para financiar o auxílio-alimentação devido pelo contratante.

(...)

55. Diga-se, quem tem a obrigação de pagar o auxílio-alimentação é o empregador e essa obrigação existe independentemente da contratação de uma instituição de pagamento para gerenciar o pagamento/utilização do benefício, visto que o direito dos empregados de receber o auxílio-alimentação está previsto nos instrumentos coletivos de trabalho, a exemplo do Acordo Coletivo de Trabalho que consta na peça 30. No entanto, na prática, o que se tem observado é que as instituições de pagamento estão sendo contratadas como facilitadoras pelo empregador contratante nessa obrigação.

(...)

Portanto, considerando o quanto exposto, deve referida ilegalidade ser retirada do edital, passando a constar que os valores das recargas aos servidores serão realizados de forma PRÉ-PAGA, em total atendimento à Lei 14.442/22 e entendimento do Tribunal de Contas da União.

III.III – DA EXIGENCIA DE REDE PRÉVIA

Conforme disposto nas razões fáticas, o edital prevê a necessidade de apresentação da rede de estabelecimentos no momento da habilitação, vejamos:

7.3 A empresa interessada deve apresentar conjuntamente à documentação de habilitação, a rede de estabelecimentos credenciados no Estado do Ceará, sendo que esta informação não será considerada como critério de habilitação ou eliminação dos proponentes ao credenciamento.

Ocorre que tal exigência configura claramente a exigência de REDE PRÉVIA, o que é ilegal, visto que as empresas participantes não sabem quem de fato será vencedora, ficando todas obrigadas a credenciarem os estabelecimentos antes mesmo do resultado do certame, a fim de cumprir com referida exigência.

Fica evidente que o objetivo do edital é único e exclusivamente direcionar o certame para empresas QUE JÁ TENHAM rede de estabelecimentos credenciados.

Contudo, a comprovação da rede de estabelecimentos credenciados, **deve ocorrer dentro de prazo hábil e APÓS ASSINATURA DO CONTRATO, pois se assim não for, estará evidenciado que tal medida é danosa aos objetivos fulcrais dos procedimentos licitatórios, dado que possui o condão de limitar a participação de interessados que executariam com perfeição o objeto licitado.**

Por esta razão a referida exigência afronta os princípios da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade e da competitividade, o que é vedado por lei.

Nestes casos, o justo e costumeiramente praticado pelos órgãos e entidades da Administração Pública em todos os seus níveis, é sempre exigir da licitante QUE FOR VENCEDORA, a apresentação da rede **em prazo razoável**, e após a conclusão do processo administrativo licitatório, ou seja, **após a assinatura do contrato.**

É necessário estabelecer um prazo que se mostre razoável à sua consecução, **a ponto de permitir a participação daquelas licitantes que AINDA não possuam a rede credenciada exigida antes da finalização do procedimento licitatório.**

Isto porque o credenciamento envolve tanto a vontade das partes quanto a dos



estabelecimentos a serem credenciados, com as providências de ordem burocrática necessárias à sua realização.

Portanto, conclui-se que as exigências aqui impugnadas não se justificam, não apresentando qualquer tipo de benefício para a Contratante, por outro lado, prejudica as empresas que concorrem ao Edital, dificultando e impondo uma exigência que não possui qualquer efeito prático que comprove sua exequibilidade.

Desta forma, o Edital deve ser alterado nos respectivos itens, uma vez que, como já exposto, apresenta grande limitação sobre a participação de várias empresas que poderiam honrar o contrato, uma vez que exige a apresentação de **rede credenciada prévia**.

Exigências essas repudiadas pelos Tribunais Pátrios e pela legislação vigente, devendo ser ainda remarcada a data de realização do certame por se tratar de alteração significativa que modifica a formulação das propostas, concedendo **prazo hábil de no mínimo 30 (trinta) dias úteis para apresentação integral da rede de estabelecimentos credenciados, APÓS a assinatura do contrato.**

III.IV – DA NECESSIDADE DE COMPROVAR O PAGAMENTO DOS ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS - ILEGALIDADE

Também consta no edital, a seguinte exigência:

14.1.1.1 Além da comprovação da rede credenciada por meio de relação contendo a razão social, CNPJ, endereço completo e telefone dos estabelecimentos, **apresentar também, alguma comprovação de pagamento de reembolso da rede credenciada**, seja por contrato ou algum demonstrativo para que comprove o vínculo e os eventuais pagamentos. Uma simples declaração de cumprimento, não será em hipótese alguma aceita.

Contudo, referida exigência não possui amparo legal, visto que se trata de documento alheio à relação contratual que será formada com o Órgão Público.

Ora, o edital deve respeitar os limites da proporcionalidade, legalidade e demais princípios norteadores dos processos licitatórios, demonstrando o estrito cumprimento desses no momento da realização do ato convocatório, **não podendo, sob qualquer hipótese, lançar exigências descabidas e que sequer fazem parte da relação jurídica que será realizada.**

Ao solicitar comprovantes de pagamento, o Órgão extrapola os seus limites de discricionariedade, exigindo documento sensível e que expõe ambas as partes, quais sejam, empresa contratada e estabelecimento credenciado, o que não é permitido.

Ademais, embora sabido que as exigências contidas no edital, sejam de caráter discricionário do ente administrativo, referidas exigências devem se pautar no interesse PÚBLICO, e não no particular, todas as exigências que porventura conste do edital e que fujam da normalidade, que é o caso das aqui relatadas, exige do administrador a expressa justificativa, evidenciando a pertinência e motivação, nesse sentido as lições de Maria Sylvia Zanella Pietro:

*"O princípio da motivação exige que a Administração Pública **indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência**, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. **A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se***

trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 77.

Desse modo, para que o ente Público mantenha referida exigência, deverão esclarecer, sua real motivação, e os benefícios de referidas exigências aos cofres Públicos.

No presente caso, portanto, verifica-se a ausência de motivação e ou qualquer benefício ao ente Público extrapolando a razoabilidade, e certamente prejudicando o Órgão.

Ou seja, embora a Administração tenha a discricionariedade, para poder exigir as condições que lhe atendam, referida discricionariedade deve-se pautar na razoabilidade, proporcionalidade, e indisponibilidade do bem Público, de modo a auferir a proposta mais vantajosa ao erário, nesse sentido o TCE/SP, já se posicionou sobre o tema, já tendo sido enfrentado nos autos do TC-002187.989.13-25;

“O cerne da questão se resume ao número de estabelecimentos credenciados reclamado no instrumento convocatório e, a este respeito, considero que os elementos apresentados pela Fundação em suas razões de defesa não são suficientes para justificar o quantitativo exigido, mesmo em face da discricionariedade que permeia escolha desta natureza.

É que o exercício da competência discricionária – que se desenvolve a partir de aspectos subjetivos, valorados pela conveniência e oportunidade – está intimamente atrelado aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da finalidade e da motivação dos

atos administrativos, não podendo deles se afastar, sob pena de se incorrer em desvio de poder.

Neste sentido, a entidade promotora da licitação não logrou demonstrar a necessidade de se exigir no mínimo 5 (cinco) estabelecimentos em 22 (vinte e dois) específicos Shopping Centers da cidade de São Paulo, notadamente em função de que há 209 (duzentos e nove) funcionários lotados na capital, o que se mostra desproporcional em confronto com os 110 (cento e dez) conveniados exigidos somente em shopping centers.”

Outrossim, de acordo com o art. 9, da Lei nº 14.133/21, é vedado aos agentes públicos:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

*a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;***

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

Ainda o art. 3º da Lei nº 10.520/2002 estabelece que:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Nas Lições de Marçal Justen Filho:

*(...) Todas as limitações **e exigências contempladas no ato convocatório deverão observar o princípio da proporcionalidade.** Ou seja, **deverá existir um vínculo de pertinência entre a exigência ou a limitação e o interesse supra-individual a ser satisfeito.** Isso equivale a afirmar **a nulidade de qualquer edital que contemple exigências excessivas ou inúteis, que impeçam a participação de***

interessados que poderiam executar prestação útil para a Administração.

(...)

Portanto, considerando que não há qualquer motivação, sequer respaldo legal para a exigência de comprovante de pagamento da empresa contratada para os estabelecimentos credenciados, deve o item 14.1.1.1 ser EXCLUÍDO do edital, uma vez que impertinente para a prestação dos serviços que serão contratados.

III.V - DA QUALIFICAÇÃO ECONOMICO FINANCEIRA/ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO MENOR OU IGUAL À 0,75

Outra exigência que estaria a prejudicar a competitividade da Licitação está relacionada com o índice de endividamento \leq "0,75" atribuído como condição de habilitação econômico-financeira, previsto no presente edital, conforme se segue:

*** Que a empresa possua liquidez financeira, comprovando que poderá honrar o contrato, sem prejuízos para o CISVALE, pois é sabido que nesse ramo se lida com capital de terceiros, portanto, por recomendação das cortes de contas, a empresa escolhida precisa ter grau de endividamento menor ou igual a 0,75.**

Ocorre, no entanto, que este índice de endividamento estipulado como condição de habilitação econômico-financeira é inatingível pela quase totalidade das empresas que atuam no segmento de vales de benefícios, devido à particularidade mercantil do setor, e isto inclusive já foi objeto de análise pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que entendeu que o Grau do índice de endividamento deve corresponder a realidade das empresas do ramo de vale benefícios, devendo este ser **igual a pelo menos 0,95, (decisão TC-015358.989.19-2, TC 5974.989.15-4 e TC 6020.989.15-8), conforme VOTO do TC 017603.989.22-9 que segue em anexo.**

Em resposta, a Câmara Municipal de Itatiba aduziu, em brevíssimo resumo, que:

(a) apesar de não serem raros os casos em que a insolvência da empresa leva ao colapso absoluto do serviço contratado, mas, após analisar as alegações trazidas pela empresa em sede de impugnação administrativa e, principalmente, inteirar-se do entendimento consolidado deste e. Tribunal de Contas acerca do tema, cujos inúmeros julgados reprovam índices de endividamento fixados em 0,50 para serviços de vale alimentação e refeição, esta Casa de Leis entendeu por bem majorá-lo para menor ou igual a 0,95, embasando-se na decisão do TC-015358.989.19-2;

A representação procede apenas no que diz respeito ao índice de endividamento máximo de 0,50 que é imposto pelo item 9.2.3.1, “c”, do edital, porquanto esse quociente extrapola padrões do segmento de mercado ligado ao objeto, a exemplo de caso similar apreciado nos processos TC-5974.989.15-4 e TC-6020.989.15-8: “[...] Inobstante nossa jurisprudência admitir o patamar de 0,50 como limite ao Índice de Endividamento (IE) exigível de licitantes, este Tribunal deixou assentado, em diversas oportunidades, que a razoabilidade dos índices contábeis demanda avaliação casuística e que os limites admitidos poderão variar conforme o segmento da economia envolvido na disputa. Especificamente para o ramo dedicado ao fornecimento e administração de cartões vale alimentação e refeição, o índice adotado revela-se excessivo. Inúmeras são as decisões da Corte no sentido de determinar a elevação do grau de endividamento tolerado, de modo a evitar prejuízos à competitividade, ante as peculiaridades deste segmento [...]” (TC-5974.989.15-4 e TC-6020.989.15-8. E. Plenário, em sessão de 23/9/2015. Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues)

No setor de vales benefícios (alimentação ou refeição) em que as empresas prestadoras recebem dos tomadores o valor dos créditos utilizados pelos funcionários/usuários para reembolsar os estabelecimentos credenciados (supermercados, restaurantes, etc.), pode haver, eventualmente, um certo descompasso no fluxo de caixa entre os recebimentos e os pagamentos, obrigando que as empresas prestadoras se socorram à empréstimos bancários para quitar os débitos gerados pelos usuários dos vales nos estabelecimentos credenciados.

E nem há que se falar que, estando o tomador inadimplente, poderia a prestadora também inadimplir para com o reembolso dos estabelecimentos credenciados, uma

vez que um único atraso nesta obrigação dá o direito de os estabelecimentos não mais aceitar nenhum dos vales da prestadora, prejudicando todos os usuários de seus vales, não só os vinculados ao tomador inadimplente, mas também aqueles vinculados aos tomadores adimplentes com seus créditos, sendo, portanto, imprescindível que a prestadora esteja sempre rigorosamente quite com os reembolsos dos vales, mesmo quando alguns dos tomadores atrasam seus pagamentos.

E é justamente em razão desta dinâmica natural e peculiar do mercado de vales de benefícios que faz com que as empresas do setor tenham índices de endividamento superiores aos patamares de outros setores de atividade econômica, obrigando, pois, que os limites máximos de endividamento sejam flexibilizados nos credenciamentos para contratação destes serviços, **sob pena de se restringir indevidamente o universo de participantes e, por consequência, a competitividade do certame.**

Note-se que o arbitramento do índice de endividamento deve ser condizente com o perfil econômico-financeiro das empresas que atuam nesse setor, **justamente para não impor exigência de habilitação econômico-financeira que não possa ser atendida pela quase totalidade dos licitantes, prejudicando a disputa.**

O próprio art. 69, § 2º, da Lei nº 14.133, é cristalino ao preceituar que a comprovação da situação econômico-financeira deve ser feita com a utilização de índices que correspondam ao parâmetro adotado pelo mercado, conforme se depreende:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante. (...)

*§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, **é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.** (grifos nossos.)*

Segundo a hermenêutica constante da norma legal transcrita, cabe à Administração Pública definir os índices indicadores da capacidade financeira das licitantes, observados aqueles usualmente adotados no mercado, devendo ainda ser realizada pesquisa junto às empresas do ramo, de modo a resguardar o "Princípio da Competitividade" e, ao mesmo tempo, garantir o cumprimento contratual.

Nesse contexto, até mesmo as principais empresas do setor de vales ficarão alijadas do certame em epígrafe, pois o $GE \leq 0,75$ não corresponde à suas estruturas financeiras e, muito menos, à prática do mercado.

São raríssimas as empresas desse segmento que, hoje, no Brasil, possuem grau de endividamento $\leq 0,75$. Tanto é assim que, em regra, o índice de endividamento total exigido na maior parte dos editais de licitação para fornecimento deste mesmo objeto, depois de aplicada a fórmula contábil, é fixado como $\leq 0,95$.

É prudente ressaltar que a ora representante é fornecedora de inúmeros órgãos públicos de grande porte, sendo que nem em seus editais foi exigido índice de endividamento tão restritivo como o que está sendo solicitado pela CISVALE.

Assim, diante de tão restritiva exigência, não restou alternativa à ora Representante, senão apresentar a presente Impugnação do edital.

Ademais, licitação com competição indevidamente restringida é repudiada. Outro não foi o motivo que levou a Lei nº 4.717/65 a cominar a sanção de nulidade, a ser declarada em Ação Popular, quando “no edital forem incluídas cláusulas ou condições que comprometam o seu caráter competitivo” e quando “a concorrência administrativa for processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição” (art. 4º, III, alíneas b e c).

Alternativamente, caso não se entenda pela alteração, deve constar no ato convocatório ao menos a possibilidade de demonstrar a saúde financeira da empresa por meio de garantia contratual ou patrimônio líquido, nos termos dos artigos 96 a 98 da Lei 14.133, considerando que essa é utilizada por analogia a presente licitação. Vejamos:

DAS GARANTIAS

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total. [\(Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#)

§ 2º Na hipótese de suspensão do contrato por ordem ou inadimplemento da Administração, o contratado ficará desobrigado de renovar a garantia ou de endossar a apólice de seguro até a ordem de reinício da execução ou o adimplemento pela Administração.

§ 3º O edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo.

Art. 97. O seguro-garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à Administração, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento, observadas as seguintes regras nas contratações regidas por esta Lei:

I - o prazo de vigência da apólice será igual ou superior ao prazo estabelecido no contrato principal e deverá acompanhar as modificações referentes à vigência deste mediante a emissão do respectivo endosso pela seguradora;

II - o seguro-garantia continuará em vigor mesmo se o contratado não tiver pago o prêmio nas datas convencionadas.

Parágrafo único. Nos contratos de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, será permitida a substituição da apólice de seguro-garantia na data de renovação ou de aniversário, desde que mantidas as mesmas condições e coberturas da apólice vigente e desde que nenhum período fique descoberto, ressalvado o disposto no [§ 2º do art. 96 desta Lei](#).

Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

É expediente igualmente censurável disfarçar-se a restrição à competitividade mediante a descrição de especificações técnicas excessivas ou irrelevantes para o atendimento das necessidades a que se destina o objeto licitado.

Considerando todo o exposto, há no presente caso, exigência excessiva e desarrazoada no Edital publicado que provoca restrição ao caráter competitivo do certame, impondo-se a sua reformulação e consequente republicação.

III.V.1 - DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO TCE/SP SOBRE O ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO PARA LICITAÇÕES CUJO OBJETO É O FORNECIMENTO DE VALES DE BENEFÍCIOS

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO por exemplo, já teve a oportunidade de se manifestar por diversas vezes pela restritividade de índice de endividamento em patamar semelhante ao do presente Edital, nos casos de fornecimento de vales alimentação e refeição.

Como exemplo, podemos citar a Representação (PROCESSO: TC – 001395.989.14-8) apresentada contra o edital do Pregão nº N° 021/2013, promovido pela COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO DE SANTOS, que também exigia índice de endividamento restritivo como condição de habilitação econômico-financeira. Vejamos:

*EMENTA: Exame Prévio de Edital. Exigência, para efeito de qualificação econômico-financeira, **de índice de endividamento incompatível e inadequado ao segmento de mercado das possíveis interessadas em participar do certame – Ilegalidade – Inteligência da norma do art. 31, §5º da Lei 8.666/93 – Os índices contábeis fixados no edital devem ser adequados a permitir a verificação da boa situação financeira das proponentes, assim entendida como aquela suficiente ao***

cumprimento das obrigações decorrentes do contrato, preservadas as condições de ampla disputa pelo objeto do certame - Procedência – V.U. (grifo nosso).

Idênticos entendimentos estão sedimentados na Jurisprudência no julgado (eTC-3892.989.14-6, E. Tribunal Pleno, Sessão de 24/09/14).

E mais:

TC-002319/989/13-3 REPRESENTAÇÃO: EXAME PRÉVIO DE EDITAL
Representante: SINDPLUS ADMINISTRADORA DE CARTÕES, SERVIÇOS DE CADASTRO E COBRANÇA LTDA - EPP. **Representada:** PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCISCO MORATO. REPRESENTAÇÃO CONTRA O EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 018/2013, PROCESSO Nº 4726-1/2013, DO TIPO MENOR TAXA, VISANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO, GERENCIAMENTO, ADMINISTRAÇÃO, FISCALIZAÇÃO, SUPERVISÃO, EMISSÃO E FORNECIMENTO DE APROXIMADAMENTE 3.300 CARTÕES MAGNÉTICOS AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS PARA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS HORTIFRUTIGRANJEIROS E GÊNEROS ALIMENTÍCIOS.
Advogados: RAFAEL PRUDENTE CARVALHO SILVA (OAB/SP Nº 288.403) E OUTROS. **Procurador de Contas:** JOSÉ MENDES NETO. EMENTA: Exame Prévio de Edital. **Exigência de índice de endividamento incompatível com o ramo de atividade ou ao segmento de mercado das possíveis interessadas em participar do certame – Inadmissibilidade** – Os índices contábeis previstos no edital devem ser estabelecidos de acordo com as peculiaridades do mercado das possíveis interessadas, de maneira a aferir a boa situação financeira das proponentes, sem comprometer a competitividade do certame. – Procedência – V.U.

ACÓRDÃO eTC-2684.989.13-0 EXAME PRÉVIO DE EDITAL
REPRESENTANTE: Sindplus Administradora de Cartões, Serviços de Cadastro e Cobrança Ltda. – EPP REPRESENTADA: Prefeitura do Município de Tatuí ASSUNTO: Representação formulada em face do edital de Pregão Presencial n.º 34/13, certame processado pela Prefeitura de Tatuí com propósito de contratar o fornecimento de cartões de alimentação (eletrônicos/magnéticos), destinados aos servidores públicos municipais. ADOGADOS: Rafael Prudente Carvalho Silva (OABSP 288.403), Danilo da Silva Paranhos (OABSP 299.594), Eric Bertolotti (OABSP 321.044) e Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OABSP 109.013) Vistos, relatados e discutidos

os autos. ACORDA o E. Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 06 de novembro de 2013, pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Relator, Edgard Camargo Rodrigues, Cristiana de Castro Moraes, Dimas Eduardo Ramalho, Sidney Estanislau Beraldo e do Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, na conformidade das correspondentes notas taquigráficas, **julgar procedente o pedido formulado por Sindplus Administradora de Cartões, Serviços de Cadastro e Cobrança Ltda. – EPP, determinando que a Prefeitura Municipal de Tatuí adéque o índice de endividamento máximo à realidade do mercado** e suprima a obrigatoriedade de tecnologia específica para operações com estabelecimentos credenciados pela licitante vencedora, sem prejuízo de rever demais cláusulas eventualmente relacionadas. Incorporadas as retificações determinadas, deve ser providenciada a publicidade com a reabertura dos prazos, na forma da lei.

Portanto, pelos fatos e fundamentos ora expostos, impõe-se a reformulação do presente Edital, afastando a mencionada exigência restritiva quanto à comprovação econômico-financeira, **para que o índice de endividamento seja adequado a um patamar que corresponda à realidade da maioria das empresas que atuam no segmento, privilegiando, por conseguinte, o basilar “Princípio da Ampla Competitividade” da Nova Lei de Licitações.**

Ao manter a exigência INDEVIDA E EXCESSIVA ora impugnada, a administração pública estará alijando do certame várias empresas que possuem todas as condições de oferecerem produtos de procedência e condições, o que trará grandes prejuízos ao erário público em atentado ao mais elementar bem, administrar.

Por apego ao argumento, ainda que tal exigência, fosse respaldada no princípio da discricionariedade da administração pública, no presente caso, tal assertiva não seria vista de bom alvitre, uma vez que, no caso em tela, o item atacado, DIRECIONA, E RESTRINGE O CONTRATO A POUCAS EMPRESAS.

Portanto, conclui-se que a exigência aqui impugnada não se justifica, não apresentando qualquer tipo de benefício para a Contratante, por outro lado, prejudica as empresas que concorrem ao Edital.

Desta forma, **o Edital deve ser alterado no respectivo item, uma vez que, como já exposto, apresenta grande limitação sobre a participação de várias empresas com exigência repudiada pelos Tribunais Pátrios e pela legislação vigente.**

IV- DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer seja a presente **IMPUGNAÇÃO** julgada **procedente**, com efeito para:

- a) **Corrigir os itens acima impugnados** passando a constar os dois tipos de **arranjo de pagamento**, constando que ele poderá ser aberto OU fechado a fim de evitar a restrição na participação nas empresas interessadas no certame; constar que o **prazo de pagamento será pré-pago**, conforme disposto na legislação; **constar que seja assinado contrato com TODAS as empresas escolhidas pelos servidores**, independentemente da quantidade; constar que a **rede de estabelecimentos deverá ser entregue somente após a assinatura do contrato em um prazo razoável para tanto, além de excluir o item 14.1.1.1 que exige que as participantes comprovem o pagamento dos estabelecimentos credenciados para o Órgão Público**, e por fim que o **grau de endividamento seja em 0,95**, conforme jurisprudência colacionada na presente peça;
- b) A republicação do Edital, escoimado dos vícios apontados, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto.
- c) Seja determinada a suspensão liminar do procedimento licitatório, cujo final do procedimento será no dia **29/04/2025** e, ao final, o acolhimento da impugnação com a determinação de revisão do instrumento convocatório.



Requer, ainda, que todas as intimações, caso encaminhadas eletronicamente, sejam enviadas ao e-mail rafael@megavalecard.com.br com cópia para o e-mail licitacao@megavalecard.com.br; juridico@megavalecard.com.br

Nestes termos, pede deferimento.

Barueri/SP, 23 de abril de 2025.



**RAFAEL PRUDENTE
CARVALHO SILVA
2025.001.20435
MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTÕES E SERVIÇOS LTDA**

Rafael Prudente Carvalho Silva

OAB/SP 288.403

Resposta ao pedido de impugnação
Edital de Chamamento Público nº 002/2025CH

I – DO PLEITO

Trata-se resposta a IMPUGNAÇÃO apresentada pela empresa **MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTÕES E SERVIÇOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ/MF sob o nº 21.922.507/0001-72, com sede em Barueri/SP, à Avenida Marcos Penteadado de Ulhôa Rodrigues, nº 939, 8º andar, Torre I, Ed. Jacarandá, Bairro Sitio Tamboré Jubran, por intermédio de seu representante legal o Sr. **RAFAEL PRUDENTE CARVALHO SILVA**, opondo-se aos termos do Edital de Chamamento Público nº 002/2025CH, cujo objeto é o **Credenciamento de empresas especializadas na administração e fornecimento de cartões eletrônicos/magnéticos com chip, visando a concessão de vale alimentação/refeição de forma contínua aos colaboradores do Consórcio Público de Saúde Interfederativo do Vale do Curu - CISVALE**, encaminhada à Pregoeira do Consórcio Público de Saúde Interfederativo do Vale Curu – CISVALE, que procedeu a análise e o julgamento nos termos abaixo deduzidos:

II - DAS RAZÕES DA IMPUGNANTE

Intenta, a Impugnante, quanto:

- a) Modelo de votação dos Diretores das unidades consorciadas;
- b) Do arranjo de pagamento fechado;
- c) Do prazo de pagamento pré pago;
- d) Comprovação pagamentos aos estabelecimentos credenciados; e
- e) Grau de endividamento.

A impugnante entende equivocada a exigência de quórum mínimo de escolha, exclusividade de arranjo fechado, prazo de pagamento pós-pago, rede prévia, grau de endividamento e comprovação de pagamento dos estabelecimentos credenciados. Exigências essas que desvirtuam o quanto previsto em lei e direcionando o edital para empresas específicas.

Por final, solicita:

- a) Corrigir os itens acima impugnados passando a constar os dois tipos de arranjo de pagamento, constando que ele poderá ser aberto OU fechado a fim de evitar a restrição na participação nas empresas interessadas no certame; constar que o prazo de pagamento será pré-pago, conforme

CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE INTERFEDERATIVO DO VALE DO CURU

APUIARÉS - CAUCAIA - GENERAL SAMPAIO - ITAJAJÉ- PENTECOSTE - PARACURU - PARAIPABA - SÃO GONÇALO DO AMARANTE - SÃO LUIZ DO CURU - TEJUÇOCA

disposto na legislação; constar que seja assinado contrato com TODAS as empresas escolhidas pelos servidores, independentemente da quantidade; constar que a rede de estabelecimentos deverá ser entregue somente após a assinatura do contrato em um prazo razoável para tanto, além de excluir o item 14.1.1.1 que exige que as participantes comprovem o pagamento dos estabelecimentos credenciados para o Órgão Público, e por fim que o grau de endividamento seja em 0,95, conforme jurisprudência colacionada na presente peça;

b) A republicação do Edital, escoimado dos vícios apontados, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto.

c) Seja determinada a suspensão liminar do procedimento licitatório, cujo final do procedimento será no dia 29/04/2025 e, ao final, o acolhimento da impugnação com a determinação de revisão do instrumento convocatório.

III - DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Preliminarmente, a impugnante discorre sobre o **Modelo de votação dos Diretores das unidades consorciadas**. Porém, o modelo de credenciamento adotado neste certame encontra amparo legal no artigo 79, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece:

Art. 79 – O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

II – com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação.

(grifo nosso)

No presente caso, a votação para escolha da empresa contratada será realizada pelos Diretores das unidades, os quais figuram como os próprios beneficiários diretos do serviço contratado – ou seja, serão os usuários finais dos cartões de benefício alimentação/refeição. Trata-se, portanto, de situação que atende integralmente à literalidade e à finalidade da norma legal. Este critério de escolha por votação dos beneficiários não desvirtua o credenciamento, tampouco restringe a competitividade.

No caso concreto analisado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), no Processo nº 789712/24, tal modelo foi expressamente validado, ao reconhecer que a votação pela maioria dos usuários não desnatura o instituto do credenciamento, desde que prevista no edital, e que o

CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE INTERFEDERATIVO DO VALE DO CURU

APUIARÉS - CAUCAIA - GENERAL SAMPAIO - ITAPAJÉ- PENTECOSTE - PARACURU - PARAIPABA - SÃO GONÇALO DO AMARANTE - SÃO LUIZ DO CURU - TEJUÇOCA

procedimento é compatível com a hipótese legal do art. 79, II, sendo permitido que o próprio público-alvo do benefício defina a empresa executora.

Além disso, a escolha da empresa mais votada não representa afronta à competitividade, pois todas as interessadas puderam se credenciar e participar da votação e, a concentração contratual em um único fornecedor, nos casos de quantitativos reduzidos e baixa dispersão de usuários, favorece o controle, a eficiência e a economicidade na gestão pública. Eficiência administrativa e racionalidade contratual.

A adoção da contratação única justifica-se especialmente quando:

a) Há número limitado de usuários (beneficiários);
A estrutura interna da Administração não comporta a gestão simultânea de múltiplos contratos com empresas diferentes;

b) O procedimento de votação garante participação democrática dos usuários, respeitando o princípio da impessoalidade.

Tais fundamentos foram destacados pelo TCE-PR no trecho a seguir:

*“Tal ação atende à demanda da maioria e permite ao ente que mantenha apenas um contrato ativo, o que favorece o controle e gestão, conforme justificado em defesa.”
(Acórdão TCE-PR, Processo nº 789712/24)*

Quanto a escolha do **arranjo de pagamento fechado e solicitação de estabelecimentos credenciados**, foi decidido pelo TCE-SP (Relator Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo):

Não acolheu os pedidos de suspensão do edital, entendendo que:

A escolha do arranjo fechado está dentro da discricionariedade da Administração Pública, prevista no art. 174, §1º, do Decreto nº 10.854/2021.



SECRETARIA DA SAÚDE
Governo do Estado do Ceará

CISVALE

CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE INTERFEDERATIVO DO VALE DO CURU

APUIARÉS - CAUCAIA - GENERAL SAMPAIO - ITAPAJÉ - PENTECOSTE - PARACURU - PARAIPABA - SÃO GONÇALO DO AMARANTE - SÃO LUIZ DO CURU - TEJUÇOCA

A exigência de pagamentos via plataformas não é ilegal nem restritiva, conforme precedentes da Corte (ex.: TC-007740.989.22).

A exigência de apresentação de rede credenciada previamente à contratação não é abusiva, considerando precedentes da Corte e as especificidades do procedimento.

Desta forma, a Administração Pública detém a prerrogativa legal de optar entre arranjo aberto ou fechado para operacionalizar o pagamento de benefícios alimentação, conforme previsão expressa no §1º do art. 174 do Decreto nº 10.854/2021, que regulamenta dispositivos da Lei nº 12.865/2013:

“Art. 174, §1º – O arranjo de pagamento [...] poderá ser aberto ou fechado.”

Tal escolha configura ato discricionário, dentro da margem de conveniência e oportunidade do gestor público, especialmente quando respaldada por critérios técnicos, logísticos ou de controle contratual. Em decisão recente, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) reconheceu a validade e segurança jurídica dessa escolha:

“Não há elementos na inicial que demonstrem, de forma manifesta, que haja indevida restritividade na escolha do pagamento por arranjo fechado, considerando que a opção está inserida na discricionariedade administrativa, contando com a previsão legal.”

(Decisão TCE-SP, TC-000388.989.24-6 e TC-000432.989.24-2);

Assim, não se configura direcionamento do certame, tampouco ofensa aos princípios da isonomia e competitividade, a vedação expressa ao arranjo aberto no edital, desde que motivada e prevista nos instrumentos convocatórios, com base na estratégia de contratação adotada.

Além disso, na mesma decisão citada, a Corte reafirma que:

“Também não se vislumbra, numa análise apriorística,

CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE INTERFEDERATIVO DO VALE DO CURU

APUIARÉS - CAUCAIA - GENERAL SAMPAIO - ITAPAJÉ- PENTECOSTE - PARACURU - PARAIPABA - SÃO GONÇALO DO AMARANTE - SÃO LUIZ DO CURU - TEJUÇOCA

equivoco na exigência de apresentação antecipada de rede credenciada, considerando as particularidades do procedimento adotado pela Municipalidade, nos termos já decididos por esta Corte.”

O objetivo da exigência é assegurar que a empresa contratada atenda aos requisitos mínimos de atendimento local e regional aos beneficiários, conferindo transparência e efetividade na prestação do serviço, o que é compatível com o interesse público.

Ademais, o Tribunal pontuou que a quantidade exigida de estabelecimentos (neste caso, 525), por si só, não é considerada excessiva ou inviável, notadamente quando fundamentada nas necessidades operacionais do município e nos quantitativos descritos em edital:

“A alegada excessividade não possui, por si só, envergadura suficiente a autorizar a drástica medida de paralisação do certame, até porque não houve demonstração acerca da inviabilidade da previsão.”

Ademais, é cabível ressaltar outro julgado acerca do tema da vedação do arranjo aberto, senão vejamos:

1. Contexto da Decisão:

O processo refere-se à representação da empresa Le Card, que contestou edital da CEAGESP por impedir a participação de empresas que operam sob arranjo de pagamento aberto, alegando:

- a) Suposta violação à legislação vigente (Lei nº 14.442/2022);
- b) Suposta ilegalidade da vedação por ausência de justificativa.

2. Fundamentação da CEAGESP acolhida pelo TCU

A CEAGESP justificou a vedação ao arranjo aberto com base nos seguintes pontos, todos aceitos pelo TCU como válidos:

- a) Ausência de regulamentação definitiva sobre portabilidade e interoperabilidade entre arranjos abertos e fechados, conforme art. 1º-A da Lei nº 6.321/1976 (com redação dada pela Lei nº

CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE INTERFEDERATIVO DO VALE DO CURU

APUIARÉS - CAUCAIA - GENERAL SAMPAIO - ITAPAJÉ- PENTECOSTE - PARACURU - PARAIPABA - SÃO GONÇALO DO AMARANTE - SÃO LUIZ DO CURU - TEJUÇOCA

14.442/2022), e art. 174 do Decreto nº 10.854/2021.

- b) A operacionalização por arranjo aberto envolve múltiplos intermediários, dificultando a fiscalização contratual direta, o que compromete o interesse público.
- c) A vedação decorre também de cláusula do Acordo Coletivo de Trabalho vigente, que impunha requisitos compatíveis apenas com o arranjo fechado.
- d) Destacou-se a falta de portaria regulamentadora pelo MTE, necessária à implementação completa do regime de interoperabilidade e portabilidade dos arranjos abertos.

3. Decisão do TCU

O TCU rejeitou integralmente a representação da Le Card e decidiu pela improcedência das alegações, com os seguintes fundamentos:

- a) Não há ilegalidade na exclusão de arranjos abertos, quando devidamente motivada, especialmente diante da falta de regulamentação específica do MTE para essa modalidade.

A escolha do modelo fechado está dentro da esfera discricionária da Administração Pública, desde que amparada em critérios objetivos, o que se verificou no caso concreto.

A cláusula que veda o arranjo aberto não ofende os princípios da legalidade, competitividade ou isonomia, por estar alinhada com o interesse público e com a segurança jurídica na execução contratual.

A restrição não é arbitrária, mas sim razoável diante do atual estado normativo, inclusive diante das disputas judiciais em curso sobre o tema.

4. Conclusão e Utilização Estratégica

Este julgado do TCU é um precedente jurídico robusto para embasar editais públicos que optem exclusivamente pelo arranjo fechado, desde que tal escolha:

- a) Seja motivada;
- b) Considere limitações operacionais e de fiscalização;
- c) Fundamente-se na ausência de regulamentação definitiva da interoperabilidade/portabilidade dos arranjos abertos.

CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE INTERFEDERATIVO DO VALE DO CURU

APUIARÉS - CAUCAIA - GENERAL SAMPAIO - ITAPAJÉ - PENTECOSTE - PARACURU - PARAIPABA - SÃO GONÇALO DO AMARANTE - SÃO LUIZ DO CURU - TEJUÇOCA

Quanto ao questionamento acerca do **prazo de pagamento pós-pago**, a Lei nº 14.442/2022, ao tratar da contratação de empresas fornecedoras de auxílio-alimentação, estabeleceu em seu art. 3º, inciso II:

“Art. 3º. O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação [...], não poderá exigir ou receber:

[...]

II – prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados.”

Conforme interpretação consolidada pela jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), especialmente no julgamento do TC-009048.989.23-0, o dispositivo legal em questão visa proteger o trabalhador, garantindo que o valor esteja efetivamente disponível em seu cartão antes do início do período laborado – ou seja, que o benefício seja pré-pago do ponto de vista do usuário.

Distinção entre natureza pré-paga e forma de pagamento à contratada: A norma não exige que a Administração Pública antecipe o pagamento à empresa contratada, mas sim que os créditos sejam disponibilizados ao empregado com antecedência, assegurando o uso imediato do benefício. Trata-se de uma obrigação da contratada com o trabalhador, e não de antecipação orçamentária da Administração. Dessa forma, é plenamente legítima a sistemática contratual que:

Estabelece a disponibilização dos créditos pela empresa contratada antes da prestação do serviço pelo empregado;

Realiza o pagamento à contratada após a apresentação da nota fiscal e o atesto da fatura, em conformidade com os ritos da Lei nº 4.320/1964, arts. 62 e 63 (empenho, liquidação e pagamento).

Precedente do TCE-SP

“Está preservada a natureza pré-paga do benefício, pois o valor deve ser disponibilizado ao usuário antes de dele usar, o que atende o artigo 3º, II, da Lei 14.442/22, respeita o regramento de pagamento da despesa após sua regular



SECRETARIA DA SAÚDE
Governo do Estado do Ceará

CISVALE

CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE INTERFEDERATIVO DO VALE DO CURU

APUIARÉS - CAUCAIA - GENERAL SAMPAIO - ITAPAJÉ - PENTECOSTE - PARACURU - PARAIPABA - SÃO GONÇALO DO AMARANTE - SÃO LUIZ DO CURU - TEJUOCA

*liquidação, conforme artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64.”
(Acórdão TCE-SP, TC-009048.989.23-0, Rel. Cons. Robson Marinho)*

Além disso, a Corte reafirmou que o pagamento dos créditos pela Administração à empresa fornecedora não configura exceção à regra da despesa pública, devendo seguir os estágios legais de execução orçamentária, e que qualquer antecipação dependeria de autorização legal específica, inexistente no caso.

O modelo contratual que prevê:

- a) A disponibilização antecipada dos créditos aos empregados (pré-pago do ponto de vista do trabalhador); e
- b) O pagamento à empresa contratada após a liquidação da despesa, com base na nota fiscal e no atesto do gestor do contrato;

Encontra-se em plena conformidade com a Lei nº 14.442/2022, com os princípios da despesa pública previstos na Lei nº 4.320/1964, e com a jurisprudência dominante do TCE-SP, garantindo a legalidade e a segurança jurídica do certame.

Quanto ao questionamento a respeito da **comprovação pagamentos aos estabelecimentos credenciados**, a exigência de comprovação do reembolso aos estabelecimentos credenciados pelas empresas fornecedoras de cartões de benefício (alimentação/refeição) é juridicamente legítima, por estar diretamente relacionada à efetividade, continuidade e regularidade da prestação do serviço contratado.

A licitação destina-se a assegurar a contratação mais vantajosa para a Administração Pública, sendo regida pelos princípios da eficiência, segurança jurídica, interesse público e execução contratual adequada.

Nos contratos administrativos para fornecimento de benefícios alimentação/refeição por meio de cartão eletrônico, a relação jurídica tripartite exige que a empresa contratada atue como intermediadora financeira entre o servidor (usuário) e a rede credenciada (estabelecimento comercial).

Nessa estrutura, o valor da compra é descontado diretamente do saldo do benefício do servidor, mas não é repassado de forma imediata ao estabelecimento comercial, o que ocorre, posteriormente, na forma de reembolso realizado pela empresa administradora do cartão.

CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE INTERFEDERATIVO DO VALE DO CURU

APUIARÉS - CAUCAIA - GENERAL SAMPAIO - ITAPAJÉ- PENTECOSTE - PARACURU - PARAIPABA - SÃO GONÇALO DO AMARANTE - SÃO LUIZ DO CURU - TEJUÇOCA

O reembolso é parte essencial do objeto contratual e é etapa indispensável da execução do contrato, pois é a garantia de continuidade da aceitação do cartão pela rede credenciada, e além disso, o inadimplemento dos reembolsos compromete a economicidade e o interesse público. Portanto, a ausência do reembolso poderá culminar em diversas problemáticas, entre elas:

- a) Fere diretamente os beneficiários (servidores), que passam a não conseguir utilizar o benefício concedido;
- b) Prejudica os comerciantes locais, que deixam de receber pelas vendas, gerando reflexos econômicos no comércio municipal;
- c) Expõe a Administração ao risco de descontinuidade contratual e insatisfação generalizada, configurando ineficiência pública e quebra contratual;

Logo, a exigência de comprovação de que a empresa realiza reembolsos regulares e dentro do prazo acordado é critério legítimo de aferição da capacidade operacional da contratada e encontra respaldo no art. 117 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 117. A execução do contrato será acompanhada e fiscalizada [...], podendo a Administração exigir documentação comprobatória da regularidade da execução.

Contudo, concluímos que a comprovação sistemática do reembolso:

- a) Integra o objeto da contratação, mesmo que de forma indireta, por ser o elo entre a utilização do cartão pelo servidor e a aceitação pelo comerciante;
- b) É medida que assegura a funcionalidade, eficiência e regularidade contratual;
- c) Protege os interesses da Administração, dos servidores beneficiários e dos próprios comerciantes locais;
- d) Encontra respaldo nos arts. 5º, 11 e 117 da Lei nº 14.133/2021, bem como nos princípios do interesse público, eficiência, continuidade e regularidade do serviço.

Por último, quanto ao questionamento ao **grau de endividamento**. A exigência do grau de endividamento como critério de qualificação econômico-financeira visa aferir a capacidade da

CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE INTERFEDERATIVO DO VALE DO CURU

APUIARÉS - CAUCAIA - GENERAL SAMPAIO - ITAPAJÉ- PENTECOSTE - PARACURU - PARAIPABA - SÃO GONÇALO DO AMARANTE - SÃO LUIZ DO CURU - TEJUÇOCA

empresa em suportar os encargos do contrato, garantindo a prestação contínua e eficaz dos serviços.

Embora o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 não preveja expressamente a exigência de índices financeiros, ele permite a análise do balanço patrimonial e das demonstrações contábeis do último exercício, os quais fornecem os dados necessários para cálculo do grau de endividamento.

Com base nos arts. 11 e 12 da mesma lei, a Administração pode estabelecer exigências proporcionais ao risco do objeto e fundadas em critérios objetivos, com vistas à segurança jurídica e à vantagem da contratação.

O grau de endividamento é um indicador contábil amplamente aceito, que revela a relação entre dívidas e patrimônio líquido da empresa, permitindo avaliar se a empresa possui solidez financeira compatível com a execução contratual.

Desde que expressamente previsto e justificado no edital, o uso desse indicador é legítimo, contribui para a mitigação de riscos de inadimplência ou inexecução, e está alinhado aos princípios da eficiência, planejamento e interesse público.

IV - DAS CONCLUSÕES

Em suma, com base nas informações acima, resta claramente evidenciado que as previsões editalícias contidas no referido **Edital** não são injustificadas ou desconformes, visto que, o presente certame assegura a qualidade na seleção do melhor fornecedor para a prestação dos serviços, garantindo as empresas que desejam participar da competição possuem completa capacidade sobre o objeto a ser desenvolvido e, por outro, possibilitam a realização de um julgamento objetivo, sem restringir indevidamente a competição.

Desta maneira, por todos os motivos expostos, tendo a certeza de que existam inúmeras empresas capazes de atender aos ditames e requisitos previstos neste edital, com respaldo nos princípios da legalidade, competitividade, impessoalidade e demais princípios norteadores dos processos licitatórios, bem como nas diretrizes jurisprudenciais, não podemos e nem devemos incluir/modificar ou as exigências para fins de habilitação.

V - DA DECISÃO

Isto posto, com base nos fundamentos acima, decidimos conhecer da IMPUGNAÇÃO, para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo inalterados os pontos atacados.



SECRETARIA DA SAÚDE
Governo do Estado do Ceará

CISVALE

CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE INTERFEDERATIVO DO VALE DO CURU

ÁPUIARÉS - CAUCAIA - GENERAL SAMPAIO - ITAPAJÉ- PENTECOSTE - PARACURU - PARAIPABA - SÃO GONÇALO DO AMARANTE - SÃO LUIZ DO CURU - TEJUÇOCA



Documento assinado digitalmente

CLAUDIA BERNARDA MEDEIROS FERREIRA

Data: 28/04/2025 18:26:53-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Caucaia (CE), 28 de abril de 2025.

Cláudia Bernarda Medeiros Ferreira
Pregoeira do Consórcio Público de Saúde Interfederativo
do Vale do Curu - CISVALE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro Robson Marinho
Tribunal Pleno – **SEÇÃO MUNICIPAL**
Sessão: **24/5/2023**
Exame Prévio de Edital – Referendo e Julgamento

M-001 TC-009048.989.23-0 e TC-009282.989.23-5
Representada: Prefeitura Municipal de Laranjal Paulista
Responsável: Alcides de Moura Campos Junior - Prefeito Municipal
Representante: Mega Vale Administradora de Cartões e Serviço Ltda. e VR Benefícios e Serviços de Processamento S.A.
Assunto: Representação contra o edital de credenciamento nº 1/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de Laranjal Paulista, objetivando o credenciamento na contratação de empresa especializada na Administração, e gerenciamento de cartão magnético e/ou eletrônico com taxa 0%, assim como as respectivas cargas de créditos mensais, munidos de senha de acesso, para aquisição de gêneros de alimentícios em estabelecimentos comerciais (Supermercados, Hipermercados, Minimercados, Padarias, Açougues e similares) e demais estabelecimentos que comercializem alimentos, obrigatoriamente dentro do Município de Laranjal Paulista, bem como também em outros Municípios da região, que serão destinados aos Servidores Públicos Municipais da Prefeitura do Município, pelo período de 12 meses.
Valor Estimado: n/c
Advogados (cadastrados no e-TCE/SP): Rafael Prudente Carvalho Silva (OABSP 288403) e Fernanda Ramos Vieira (OABSP 281521)

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. CARTÃO ALIMENTAÇÃO. FORMA PRÉ-PAGA. PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DA REDE CREDENCIADA. CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA.

Relatório

Mega Vale Administradora de Cartões e Serviço Ltda. e VR Benefícios e Serviços de Processamento S.A. representam contra o edital de credenciamento nº 1/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de Laranjal Paulista, objetivando o credenciamento na contratação de empresa especializada na Administração, e gerenciamento de cartão magnético e/ou eletrônico com taxa 0%, assim como as respectivas cargas de créditos mensais, munidos de senha de acesso, para aquisição de gêneros de alimentícios em estabelecimentos comerciais (Supermercados, Hipermercados, Minimercados,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Padarias, Açougues e similares) e demais estabelecimentos que comercializem alimentos, obrigatoriamente dentro do Município de Laranjal Paulista, bem como também em outros Municípios da região, que serão destinados aos Servidores Públicos Municipais da Prefeitura do Município, pelo período de 12 meses.

O edital, sob responsabilidade de Alcides de Moura Campos Junior - Prefeito Municipal, regido pela Lei 14.133/21, é datado de 6/3/23, a representação foi protocolizada no dia 15/3/23, a sessão pública estava agendada para 24/3/23 e é de conhecimento público.

Mega Vale afirma a impossibilidade da adoção do credenciamento para o objeto em apreço, responsabilização dos membros da comissão permanente pela inclusão de exigências indevidas no edital, o prazo exíguo para a apresentação da rede de estabelecimentos credenciados e não previsão da forma pré-paga.

VR também questiona a adoção do credenciamento e o prazo para a apresentação da rede credenciada.

Em razão de aspectos que recomendavam o exame do ato cuja legalidade se pôs sob suspeita, inclusive em virtude da jurisprudência desta Corte, a fim de evitar possível prejuízo à competição e violação irreparável a direito e uma vez preenchidos os requisitos arrolados no §2º do artigo 220 do Regimento Interno deste Tribunal, foi determinada singularmente a suspensão do certame e oficiamento à Origem para que encaminhasse a esta Corte, em prazo não superior a 48 (quarenta e oito) horas, conforme previsto no artigo 222 do Regimento Interno, cópia do edital impugnado para o exame previsto no §2º do artigo 113 da Lei n. 8.666/93, além de justificativas para as questões suscitadas, determinando aos responsáveis, inclusive, que se abstivessem da prática de quaisquer atos relacionados ao presente certame, até sua deliberação final.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

As questões afetas à adoção do credenciamento e responsabilização da comissão de licitação foram afastadas de plano no despacho que suspendeu a licitação, tendo restado os seguintes pontos:

- a) não adoção do sistema pré-pago;
- b) prazo para a apresentação da rede de estabelecimentos credenciados.

Foi Incluído nesse rol a necessidade de a Prefeitura se manifestar sobre:

- c) se foi estabelecido procedimento a permitir credenciamento permanente de novos interessados, bem como se respeitados os regramentos previstos no artigo 79 da Lei 14.133/2021.

Regularmente notificada, a origem defendeu a regularidade do edital.

a) sustentou que a sistemática de pagamento prevista no edital atende a legislação regedora da matéria e do edital.

b) defendeu que a contar da publicação do edital foram disponibilizados 49 dias corridos para o cumprimento das condições de credenciamento, o que considerou suficiente.

c) afirmou que o edital mantém aberto o prazo para credenciamento e atende o disposto no artigo 79 da Lei 14133/21.

O Ministério Público de Contas considerou a representação improcedente.

É o relatório.

fc



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-009048.989.23-0

TC-009282.989.23-5

De início, peço referendo da decisão que suspendeu o certame.

No mérito, a questão do prazo para a apresentação da rede credenciada deve ser analisada à luz da modalidade adotada e da nova legislação

O certame é regido pela lei 14133/21 e foi adotado o credenciamento.

O reclamado consiste no fato de que o edital já exige a apresentação da rede credenciada para o próprio credenciamento e não posteriormente, com prazo razoável para tanto.

Ocorre que nessa modalidade, diferentemente de todas as demais, não há uma competição, não há um vencedor, ou seja, todo e qualquer interessado que cumprir os requisitos mínimos estabelecidos no edital será credenciado.

O artigo 79 da novel legislação, que disciplina o assunto, determina que o edital de chamamento deverá estabelecer condições padronizadas de contratação, o que quer dizer que já deve definir os requisitos necessários para o credenciamento, o que inclui a rede credenciada.

É importante observar que estabelecer a rede credenciada é atividade típica do negócio desse segmento de mercado.

Ainda que fosse viável a discussão do prazo, neste caso específico, a contar da publicação do edital, a sessão para apresentação da documentação foi marcada para mais de 45 dias depois, tempo mais que suficiente.

Em relação ao pagamento, deve ser ressaltado que o próprio objeto do edital já é descrito com a informação de que a taxa de administração será de 0% para todos, o que permite inferir que os valores em questão se resumem ao do benefício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Além disso, a sistemática de pagamento é a seguinte: *10.1. O pagamento será efetuado a partir da apresentação da Nota Fiscal eletrônica pela Contratada, ao gestor do contrato que terá o prazo de até 05 (cinco) dias úteis para efetuar o atesto da fatura, referente aos serviços prestados no mês de cobertura, e para encaminhá-la à Secretaria de Administração e Finanças da Contratante. 10.2. Recebida a Nota Fiscal devidamente atestada, a Prefeitura do Município de Laranjal Paulista, terá até 10 (dez) dias úteis para processar o pagamento respectivo (...)*

Ainda, a contratada deverá: *9.41 da minuta do contrato – “(...) entregar/disponibilizar os benefícios/créditos alimentação encomendados no prazo de até 2 (dois) dias úteis a contar da data da solicitação formal da contratante”.*

Sobre esse aspecto, importante destacar o decidido por esta Corte quando da apreciação dos processos 8227.989.23-3, 8232.989.23-6, 8333.989.23-4, 9051.989.23-4 e 009106.989.23-9 na sessão plenária de 10/5/23, que delineou a posição desta Corte sobre o assunto doravante.

Segue trecho de interesse:

“(...) a quase totalidade das representações traz insurgências contra a cláusula 10.1 da minuta de contrato, no ponto onde dispõe que o repasse dos créditos relativos aos cartões dos beneficiários é considerado pagamento a ser efetuado no prazo de 30 dias contados do recebimento provisório do objeto. Pleiteiam, em suma, seja realizado antecipadamente este pagamento ligado ao repasse dos créditos referentes aos cartões dos beneficiários.

Este tema está relacionado ao dispositivo recentemente introduzido pelo art. 3º, II, da Lei 14.442 de 2/9/2022:

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

[...]

II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados;”.

Há de ser ponderado que tal dispositivo da nova Lei pode conduzir a duas interpretações: - uma delas no sentido de que o seu texto produz efeito na relação da administradora com os empregados beneficiários, obrigando-a ao repasse dos créditos nos cartões dos beneficiários de forma a garantir “a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados”; - e outra no sentido de que o seu



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

texto produz um efeito reflexo na relação entre o empregador e a empresa administradora do cartão de benefício, obrigando-o ao repasse ou pagamento antecipado, à administradora dos cartões, dos numerários referentes aos créditos dos cartões dos beneficiários.

Observo que recentes julgamentos deste E. Plenário em sede de exame prévio de edital, a exemplo dos processos TC-23729.989.22-8, TC-24012.989.22-4, TC-6440.989.23-4 e TC-6508.989.23-3, abraçam a segunda interpretação.

Em brevíssimo resumo, a linha de raciocínio acolhe que a única despesa pública efetiva seria a taxa de administração superior a zero, que se submeteria ao regular regime da despesa pública, de maneira que o repasse dos numerários referentes aos créditos dos cartões dos beneficiários não seria considerado despesa pública e não se submeteria aos seus estágios legalmente previstos, podendo ser realizado de forma antecipada.

Consigno que segui esses precedentes e tal linha de raciocínio em caso de que fui Relator no processo TC-601.989.23-9, também em sede de exame prévio de edital. Entretanto, **depois de reflexões acerca do tema e das disposições legais sobre o ciclo das despesas públicas, revejo o meu posicionamento** acerca do inc. II do art. 3º da Lei 14.442/2022, entendendo que o texto do dispositivo produz efeito na relação da administradora com os empregados beneficiários, obrigando-a ao repasse dos créditos nos cartões dos beneficiários de forma a garantir a natureza pré-paga do benefício, na medida em que a Lei 14.442/2022 tutela direito dos empregados, e não das empresas administradoras dos cartões de benefícios.

Com a devida vênia, parece-me que o recente entendimento dado à matéria traz um conseqüente rompimento com importante posição tomada por este Tribunal há anos, notadamente a partir de um momento em que vários Municípios estavam a contratar serviços de vales refeição e alimentação por dispensa de licitação baseada no art. 24, II, da Lei 8.666/93, justamente sob o argumento de que a única despesa pública efetiva seria a taxa de administração superior a zero.

Aquele contexto levou este Tribunal a se posicionar fortemente no sentido de que, em tal espécie de contrato, a despesa pública é formada pela soma da taxa de administração superior a zero com o repasse dos numerários referentes aos créditos dos cartões.

Tudo isto resultou na Deliberação TC-A-021851/026/12, amplamente divulgada (...)

E se é considerada despesa pública, para o fim de definir a obrigatoriedade de licitação, a soma da taxa de administração positiva com o repasse dos numerários correspondentes aos créditos nos cartões dos beneficiários, forçosamente esta soma de ambos os valores deve ser assim também considerada para o fim de serem respeitados os estágios da despesa pública nos termos dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64 – empenho, liquidação e pagamento -.

(...) nos termos da Deliberação TC-A-021851/026/12, o repasse dos numerários relativos aos créditos dos cartões dos beneficiários é, repita-se, pagamento de despesa pública que deve respeitar os estágios dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64 – empenho, liquidação e pagamento -.

Melhor detalhando, mencionados arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64 determinam que o pagamento da despesa pública somente pode ser realizado com a apresentação dos "*comprovantes da entrega de material*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

ou da prestação efetiva do serviço". Qualquer antecipação deste momento é exceção à regra da Lei 4.320/64 que demanda previsão expressa em Lei, o que não é o caso do objeto do Chamamento Público aqui analisado.

Nem se diga que o inc. II do art. 3º da Lei 14.442/2022, ao mencionar "*repasso ou pagamento*", estaria a definir o que é e o que não é despesa pública, e tampouco que estaria a definir uma exceção ao estabelecido pelos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, até porque nem mesmo é esta a finalidade daquele Diploma Legal. Além do mais, qualquer alteração quanto à matéria de finanças públicas deve ser feita nos termos do art. 163, I, da Carta Magna, ou seja, mediante lei complementar, o que não é o caso.

Portanto, à luz do que fora estabelecido pela Deliberação TC-A-021851/026/12, entendo que uma reforma do item 10.1 da minuta de contrato, na forma que é aqui pleiteada, importa em excepcionar parte das despesas públicas contratadas do ciclo legal imposto por lei – empenho, liquidação e pagamento -, o que me parece incompatível com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64.

Sob outro aspecto, não há como deixar de ponderar que a data do carregamento dos créditos nos cartões dos beneficiários não é a data do pagamento aos estabelecimentos comerciais pelas empresas administradoras dos cartões, pois, como é de conhecimento público, há um sistema de prazos aí envolvido, desde o uso dos créditos dos cartões pelos beneficiários até o efetivo pagamento aos estabelecimentos comerciais.

E é neste contexto que, sob a minha óptica, as representações não estão a apresentar dados suficientes para se afirmar, com segurança, que é inexequível a cláusula do item 10.1 do contrato quando considera o repasse dos créditos como pagamento a ser realizado depois da regular liquidação da despesa pública, o que me parece alinhado aos termos dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64.

É possível observar que o mecanismo previsto no edital estabelece que: 1) a Prefeitura solicita o depósito do benefício; 2) a contratada tem até 2 dias úteis para realizar o depósito do benefício; 3) feito o depósito, a contratada emite a nota fiscal; 4) **a partir daí a Prefeitura tem até 5 dias úteis para atestar a fatura e mais 10 dias úteis para realizar o respectivo pagamento.**

Nos termos da legislação vigente e do posicionamento adotado por esta Corte, está preservada a natureza pré-paga do benefício, pois o valor deve ser disponibilizado ao usuário antes de dele usar, o que atende o artigo 3º, II, da Lei 14442/22, respeita o regramento de pagamento da despesa após sua regular liquidação, conforme artigos 62 e 63 da Lei 4320/64, e não destoam dos posicionamentos firmados por esta Corte tanto no precedente mencionado como na Deliberação TC-A-021851/026/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Por fim, a título de registro, a interessada afirmou o cumprimento dos preceitos contidos no artigo 79 da Lei 14133/21.

Diante do exposto, encurto razões e voto pela **improcedência** do impugnado, estando a origem liberada para o prosseguimento do certame.

Com o trânsito em julgado, archive-se o processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral

PROCESSO Nº: 789712/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO DO PARANA - CISPAR
INTERESSADO: MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTÕES E SERVIÇOS LTDA
PROCURADOR: RAFAEL PRUDENTE CARVALHO SILVA, THIAGO RAMOS PEREIRA
DESPACHO: 1547/24

I. Trata-se de representação da lei de licitações ofertada por Megavale Administradora de Cartões e Serviços Ltda., com pedido de cautelar, por meio da qual manifesta irresignação em relações a tópicos específicos do edital de Credenciamento n.º 01/2024 (Inexigibilidade n.º 043/2024), lançado pelo Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná (CISPAR), cujo objeto reside na *contratação de empresa especializada na prestação de serviços de implantação, gerenciamento, administração, fiscalização, emissão, fornecimento e manutenção de cartão-alimentação, através de cartões magnéticos ou de tecnologia similar para os empregados/servidores do CISPAR, nos termos das condições estabelecidas no presente edital.*

II. Os pontos confrontados decorrem das previsões dos itens 14.4 (do credenciamento e da contratação) e 16.1 (das condições de pagamento), doravante transcritos:

14.4. A habilitação não implica na obrigação de contratação pelo CISPAR, sendo que a contratação obedecerá a escolha da maioria dos beneficiários (funcionários). **Somente será efetivado o contrato com a empresa que for a mais votada pela maioria dos beneficiários.** As demais empresas ficarão habilitadas no credenciamento e aguardando nova seleção.

(...)

16.1. O pagamento será realizado em até 10 (dez) dias úteis, após a disponibilização dos referidos créditos aos empregados do CISPAR, cumpridas as exigências de recebimento, em conta corrente da CONTRATADA ou boleto bancário, com idêntico prazo.

III. No que tange ao primeiro apontamento, especifica a exordial que *a Lei quando trata da modalidade CREDENCIAMENTO, permite o credenciamento e CONTRATAÇÃO de TODAS as empresas, que cumpram aos requisitos do edital e que FOREM ESCOLHIDAS, sendo, portanto, facultado ao servidor a escolha do prestador de serviço dentre TODAS as credenciadas, devendo a contratação ocorrer com TODAS AS EMPRESAS ESCOLHIDAS.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral

IV. Entretanto, ao contrário do que defende a representante, há dispositivo a autorizar tal forma de contratação, qual seja o artigo 79, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: Regulamento

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação:

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

(grifos nossos)

V. Acerca do tema, este Tribunal, por intermédio do recentíssimo Acórdão n.º 3891/24-STP, por unanimidade, assim se posicionou:

(...)

Nesta seara, acerca da questão sobre a escolha do modelo de contratação previsto no edital, entendo que o Instituto agiu corretamente ao enquadrar a contratação de empresas especializadas na administração e fornecimento de cartões eletrônicos/magnéticos com chip, em atenção ao inciso II da norma acima colacionada, que permite o credenciamento de fornecedores com base em critérios objetivos previamente estabelecidos.

Muito embora a representante tenha sugerido a aplicação do inciso I do referido artigo, o qual prevê contratações paralelas e simultâneas de variadas empresas credenciadas, observo que, no caso em questão, não há necessidade de múltiplas contratações simultâneas, uma vez que o principal objetivo da Administração, neste certame, volta-se a criação de um banco de fornecedores credenciados, apto a atender às demandas conforme elas venham a surgir.

Quando da análise da defesa levantada pelo Instituto, a Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua primorosa Instrução (peça 40), destacou que, de fato, o credenciamento de empresas não gera a necessidade efetiva de contratação de todas elas, porquanto a hipótese adotada pelo ente, a escolha da empresa caberá ao terceiro beneficiário direto do produto.

Concebe-se, nitidamente por meio dos autos, que o Instituto Curitiba de Saúde realizou o cadastro de 14 (quatorze) empresas habilitadas e, como estipula a legislação em vigor, atribuiu a escolha aos beneficiários do serviço.

Contudo, tal escolha se deu por meio de votação e, ao final, a empresa mais votada, notadamente a vencedora do certame, vinculou todos os beneficiários a ela (peça 28). Ocorre que, por mais que haja o critério de seleção de terceiros em observância ao disposto pelo art. 79, II, da Lei n.º 14.133/21, este poderia não ter sido realizado de forma correta.

Isto porque, não houve a efetiva escolha por parte de cada usuário do benefício de acordo com as suas necessidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral

Sobre isso, o Instituto indicou o Acórdão n.º 5495/2022-TCU-2ª Câmara¹, ocasião na qual alegou que não pretendia contratar diversas empresas presentes no credenciamento, sob o contexto de que seria demasiado oneroso à Administração.

Ainda, alegou que em respeito ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade, a gestão de diversos contratos para um pequeno número de colaboradores que receberiam o benefício de vale alimentação não seria a medida mais adequada.

Pois bem, passando a analisar a defesa apresentada, bem como os itens da Representação em tela, entendo que o Instituto Curitiba de Saúde acertadamente adotou o credenciamento como forma de aproximar o objetivo de sua contratação aos usuários beneficiados.

À vista disso, conferiu a escolha dos serviços aos terceiros (no caso os usuários beneficiários) conforme legislação apresentada, por meio de votação.

De acordo com o Instituto, diferentemente do credenciamento analisado no Acórdão do Tribunal de Contas da União apontado como paradigma, no qual se analisa a contratação de empresa para fornecimento de vale alimentação à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, não há como se comparar o credenciamento efetuado pelo Instituto, dado a perceptível diferença de valores, demanda e, notadamente, de abrangência da contratação, uma vez que em uma se debate a contratação de órgão federal e outra de uma contratação de âmbito municipal com estimativa de apenas 425 (quatrocentos e vinte e cinco) usuários e valor mensal estimado em R\$ 284.750,00 (duzentos e oitenta e quatro mil, setecentos e cinquenta reais).

Neste diapasão, entendo ser possível a solução apresentada pelo Instituto ao caso em comento, o qual se utilizou da votação como forma de transferir a escolha da empresa a ser contratada a terceiros, futuros beneficiários do serviço.

Por mais que tal ato limite seus usuários, na medida em que nem todos contratarão com a empresa de sua escolha, tal ação atende a demanda da maioria e permite ao Instituto que mantenha apenas um contrato ativo, o que favorece o controle e gestão, conforme justificado em defesa.

Em observância a legislação destacada, especialmente acerca da segunda hipótese do credenciamento, a qual, repiso, envolve os casos em que a seleção do particular a ser contratado não ocorre com assento na Administração Pública, mas sim em terceiros, entendo que esse requisito foi atendido por meio da votação feita pelo Ente, o qual transferiu sua escolha da contratação da empresa a terceiros vinculados ao uso do serviço.

Doutro turno, cabe ressaltar que os princípios da impessoalidade, igualdade, julgamento objetivo e competitividade, previstos no art. 5º da Lei de Licitações², requerem que o chamamento público preserve a

¹ Sumário: REPRESENTAÇÃO. INFRAERO. CREDENCIAMENTO 1/ADLI-4/SEDE/2022. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE VALE ALIMENTAÇÃO E REFEIÇÃO. ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADE NO USO DO CREDENCIAMENTO. PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR DA CONTRATAÇÃO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DA CAUTELAR. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

² **Art. 5º.** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral

competitividade e amplie a possibilidade de credenciamento, permitindo a participação do maior número possível de empresas, a fim de atender, de forma escalonada, às necessidades da Administração.

A este respeito, a limitação do credenciamento a uma única empresa, como se sugere na representação, poderia representar um entrave à competitividade e contrariar o objetivo do instituto de credenciamento, que é garantir a pluralidade de fornecedores.

Neste condão, o próprio instrumento convocatório do certame em análise dispõe sobre a previsão de cadastramento de todas as empresas habilitadas, observe:

9. DA APRESENTAÇÃO DAS EMPRESAS CREDENCIADAS

- 9.1 Todas as empresas jurídicas habilitadas no processo de credenciamento serão cadastradas no Cadastro de Fornecedores de Vale Alimentação/Refeição do Instituto Curitiba de Saúde – ICS, estando credenciadas a prestar serviços.

EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 002/2024 – ICS

Assim sendo, entendo que o modelo de contratação adotado, com previsão de credenciamento múltiplo, é adequado e está em conformidade com os princípios e finalidades da Lei n.º 14.133/2021.

VI. Desse modo, o alvo de questionamento já foi devidamente esclarecido e, tendo em vista expressa previsão legal neste sentido, sem desnaturar a figura do credenciamento, **não vislumbro irregularidade a ser examinada por este Tribunal.**

VII. Por fim, ingresso no exame do segundo indicativo de impropriedade suscitado, decorrente de suposta afronta ao artigo 3º, II, da Lei n.º 14.442/2022, uma vez que o edital prevê pagamento na dita espécie pré-paga, *constando que “o pagamento à Contratada será mensal, a ser realizado no prazo de até 30 (trinta) dias posteriores à data de crédito do benefício aos colaboradores do Município de Lins”.*

VIII. Em relação a este assunto, também em julgamento bastante recente, consubstanciado no Acórdão n.º 3337/24-STP, se verifica que, em processo de consulta, fixou-se jurisprudência com força normativa nos seguintes termos:

2) A posição do Tribunal se dá na interpretação de que a intenção do legislador na redação do art. 3º e seus incisos seria a proteção do empregado, parte hipossuficiente na relação trabalhista, de forma a garantir que o VA ou VR seja pago de maneira pré-paga naquele mês referência, ou se este pagamento se faz em favor da empresa que fornece o cartão?

A expressão “natureza pré-paga”, contida no artigo 3º, inciso II, da Lei n.º 14.442/22, refere-se à necessidade de disponibilização do benefício aos empregados de forma antecipada ao labor, ou seja, o carregamento dos cartões pelas empresas administradoras, com a disponibilização do valor referente ao auxílio-alimentação, deve ocorrer previamente ao mês trabalhado, de modo a garantir o caráter pré-pago do benefício, em prol dos trabalhadores.

Ademais, o dispositivo deve ser interpretado em consonância com as normas de direito financeiro que tratam da necessária observância, pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral

Administração Pública, dos estágios de realização da despesa pública (arts. 60 a 64 da Lei Federal nº 4.320/64), correspondentes ao empenho, liquidação e pagamento, sendo a antecipação de pagamento admitida apenas em situações excepcionais.

Nesse quadro, o repasse de valores pelas entidades da Administração Pública à empresa intermediadora dos benefícios de auxílio-alimentação deve ocorrer, em regra, apenas após a disponibilização dos créditos aos trabalhadores e a apresentação da respectiva documentação comprobatória.

IX. Destarte, não merece prosperar o aduzido pelo interessado para fins de despertar a atividade desta C. Corte de Contas.

X. Diante do exposto, com fundamento no artigo 276, §§3º e 5º, e no artigo 282, §2º, do Regimento Interno, não recebo a presente representação.

XI. Assim, encaminhe-se ao Ministério Público de Contas para ciência e, posteriormente, retornem os autos conclusos para aguardar o decurso do prazo recursal e para comunicar em sessão do Tribunal Pleno, em conformidade com o artigo 436, parágrafo único, IV, do Regimento Interno.

XII. Na sequência, à Diretoria de Protocolo para encerramento, com fulcro no artigo 398, §2º, do Regimento Interno, e arquivamento, nos termos do artigo 168, VII, do mesmo Regimento.

Curitiba, 2 de dezembro de 2024.

JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DA CONSELHEIRA
CRISTIANA DE CASTRO MORAES
(11) 3292-3267 - gcccm@tce.sp.gov.br

DECISÃO

- Processos:** TC-000388.989.24-6 e TC-000432.989.24-2.
- Representantes:** Verocheque Refeições Ltda., por seu advogado Paulo André Simões Poch (OAB/SP nº 181.402); e
Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda., por seu advogado Rafael Prudente Carvalho Silva (OAB/SP nº 288.403).
- Representada:** Prefeitura Municipal de São Miguel Arcanjo.
- Responsável:** Paulo Ricardo da Silva – Prefeito.
- Assunto:** Representações formuladas contra o edital de Chamamento Público n.º 06/2023, Processo n.º 1948/2023, objetivando o credenciamento de empresa especializada para prestação de serviços de gerenciamento, administração e implementação de créditos para vale alimentação, disponibilizados em aproximadamente 645 (seiscentos e quarenta e cinco) cartões eletrônicos com chip de segurança, por arranjo de pagamento fechado, que deverão proporcionar aos servidores da Prefeitura Municipal para a utilização em estabelecimentos comerciais credenciados.

Em exame representações formuladas pelas empresas **Verocheque Refeições Ltda.** e **Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda.** contra o edital de Chamamento Público n.º 06/2023, da Prefeitura Municipal de São Miguel Arcanjo, objetivando o credenciamento de empresa especializada para prestação de serviços de gerenciamento, administração e implementação de créditos para vale alimentação, disponibilizados em aproximadamente 645 (seiscentos e quarenta e cinco) cartões eletrônicos com chip de segurança, por arranjo de pagamento fechado, que deverão proporcionar aos servidores da Prefeitura Municipal para a utilização em estabelecimentos comerciais credenciados.

Segundo documentação incorporada à inicial, o credenciamento pode ser realizado até 15/01/2024.

Em linhas gerais, a representante Verocheque Refeições Ltda. aponta direcionamento do certame, considerando a exigência de pagamentos *on line* e plataformas de *delivery*, ao mesmo tempo em que exclui arranjos abertos.

Afirma que poucas empresas do segmento de mercado possuem convênio com as mencionadas plataformas, as quais não aceitam outras bandeiras de cartões-benefício.

Nesse contexto, salienta que a operação em arranjo aberto é mais vantajosa, além de possibilitar o acesso a um número maior de estabelecimentos credenciados, pois qualquer comércio ou “site de delivery que possua uma máquina ou forma de captura de transações de qualquer instituição financeira adquirente, tanto o microempendedor individual que porte uma das famosas ‘maquininhas de pagamentos’, quanto uma grande rede atacadista, estarão aptas a receber o cartão da empresa que esteja operando em arranjo aberto”.

Destaca que, além da facilidade aos usuários, tal modalidade encontra fundamento legal no Decreto nº 10.854/2021:

Art. 174. O serviço de pagamento de alimentação deverá ser operacionalizado por meio de arranjo de pagamento, estabelecido nos termos do disposto no inciso I do caput o art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, o qual observará, no mínimo, as seguintes regras:

(...)

§ 1º O arranjo de pagamento de que trata o **caput** poderá ser aberto ou fechado.

(...)

Art. 177. As empresas facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado deverão permitir a interoperabilidade entre si e com arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais.

Nesse contexto, defende que o arranjo de pagamento fechado se mostra com o opção retrógrada, que dificultaria o acesso dos usuários, tanto a pequenos, como a grandes comerciantes.

Aduz que tal sistema é simplificado, tratando-se de relação comercial exclusiva e direta entre o gestor dos cartões e o estabelecimento comercial, ao passo que no arranjo aberto existem outros integradores, a exemplo do agente credenciador (todos os adquirentes financeiros operadores de máquinas de captação de transação comercial); e Plataforma de integração, tornando-se impossível a disponibilização da relação de todos os estabelecimentos que aceitam a bandeira.

Dessa forma, entende que a opção da Municipalidade, em vez de proporcionar um maior poder de escolha aos seus colaboradores, acaba por restringir o acesso a uma rede aberta e ampla, em nível nacional.

Assim, busca a alteração do ato convocatório, a fim de que seja prevista, ainda que de forma alternativa, a operação em arranjo aberto, sem a apresentação da relação de credenciados.

Por sua vez, a empresa Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda. aponta excessividade da rede credenciada (525 estabelecimentos), além da exiguidade do prazo para a entrega desta, pois o item 5.7.4 determina que a empresa deverá fornecer declaração comprometendo-se a apresentar a rede em até dois dias úteis após a convocação.

Registra que os itens 14.1 e 14.2 do edital preveem que a lista deverá ser entregue, como condição de assinatura do contrato, antes mesmo da votação pelos usuários, contando com estabelecimentos no Município e cidades da região.

Defende que tais previsões direcionam o certame a empresas específicas, que dominam o segmento de mercado, ofendendo os princípios da isonomia, razoabilidade, proporcionalidade e competitividade, devendo o ato ser alterado, a fim de se prever um número compatível de estabelecimentos comerciais, além de disponibilizar prazo razoável para a entrega da rede, ou mesmo de forma escalonada, devendo ser exigida somente após a assinatura do contrato.

Embasa seus argumentos em doutrina e precedentes desta Corte.

Aponta, ainda, a responsabilidade dos membros da Comissão Permanente de Licitação pela inclusão de exigências indevidas no ato convocatório, colacionando julgados desta Casa e do TCU.

Em conclusão, requerem a retificação do edital nos pontos questionados.

É o relatório.

Decido.

Não se vislumbram, com enfoque restrito ao conteúdo das representações, fundamentos para adoção da gravosa medida de suspensão do torneio, que apenas tem lugar quando evidenciados sérios indícios de reestrictividade ou de clara violação a imperativos de ordem pública.

Em primeiro lugar, não há elementos na inicial que demonstrem, de forma manifesta, que haja indevida reestrictividade na escolha do pagamento por arranjo fechado, considerando que a opção está inserida na discricionariedade administrativa, contando com previsão legal, nos termos do §1º do art. 174 do Decreto nº 10.854/2021:

Art. 174. O serviço de pagamento de alimentação deverá ser operacionalizado por meio de arranjo de pagamento, estabelecido nos termos do disposto no inciso I do caput o art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, o qual observará, no mínimo, as seguintes regras:

(...)

§ 1º O arranjo de pagamento de que trata o **caput poderá** ser aberto ou fechado.

Cabe, contudo, alerta à Municipalidade, a fim de garantir a interoperabilidade pelas empresas facilitadoras, nos termos previstos no art. 177 do mesmo diploma legal^[1].

Na mesma trilha, no que se refere à exigência de pagamentos *on line* e plataformas de *delivery*, numa análise preliminar, própria do rito sumaríssimo do exame prévio de edital, verifica-se que tais imposições soam em conformidade com a orientação desta Casa, a exemplo do julgado no TC-007740.989.22 (ref. TC-001385.989.22)^[2]:

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. EFEITO SUSPENSIVO. NOTIFICAÇÃO PARA CONTRA-ARRAZOAR. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO.

(...)

3. Não é ilegal ou restritiva a exigência de que a futura contratada possua convênio para pagamento em site (página na internet) ou apps de empresa de aplicativo de entrega.

Nessas circunstâncias, não há como acolher a pretensão impugnatória da representante no tocante a esses aspectos.

Também não se vislumbra, numa análise apriorística, equívoco na exigência de apresentação antecipada de rede credenciada, considerando as particularidades do procedimento adotado pela Municipalidade, nos termos já decididos por esta Corte^[3].

Por fim, ainda sobre a rede credenciada, penso que a alegada excessividade não possui, por si só, envergadura suficiente a autorizar a drástica medida de paralisação do certame, até porque não houve demonstração, pela representante, acerca da inviabilidade da previsão, lembrando que a rede credenciada se estende por toda a região em que se encontra situado o Município.

A par disso, oportuno asseverar o órgão promotor da disputa de que a presente análise não possui natureza exaustiva, de modo que deve se certificar da aderência do instrumento à legislação regente da matéria e à jurisprudência desta Casa, tendo em vista a possibilidade de reapreciação das queixas aduzidas por ocasião dos trabalhos rotineiros de fiscalização.

Nessas circunstâncias, restrita aos termos das iniciais e sem embargo do alerta assinalado, deixo de adotar medida no sentido de suspensão do torneio, determinando o arquivamento dos autos com prévia ciência dessa decisão às representantes e à representada.

Esclareço que, por se tratar de procedimentos eletrônicos, na conformidade da Resolução n.º 01/2011, a decisão, representações e demais documentos poderão ser obtidos, mediante regular cadastramento, no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se.

Dê-se ciência ao Ministério Público de Contas.

Ao Cartório, para as providências cabíveis.

G.C., em 12 de janeiro de 2024.

MARCIO MARTINS DE CAMARGO

Substituto de Conselheiro

[1] Art. 177. As empresas facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado deverão permitir a interoperabilidade entre si e com arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais.

[2] Sessão Plenária de 27/04/2022, Pedido de Reconsideração sob relatoria do Substituto de Conselheiro Samy Wurman.

[3] TC-009048.989.23-0 e TC-009282.989.23-5, Sessão Plenária de 24/05/2023, sob relatoria do Conselheiro Robson Marinho.

CPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCIO MARTINS DE CAMARGO. Sistema e-TCESP. Para obter informaes sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o cdigo do documento: 5-1QBX-98ZJ-7P7L-7R8G



ACÓRDÃO Nº 1440/2025 - TCU - 1ª Câmara

Considerando tratar-se de representação a respeito de possíveis irregularidades no Chamamento Público 93001/2024, sob a responsabilidade da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP), cujo objeto é o credenciamento de empresas especializadas para prestação de serviços de disponibilização de créditos em cartões eletrônicos;

Considerando estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

Considerando que a representante, em suma, arguiu suposta restrição injustificada à participação de empresas organizadas sob a forma de arranjo de pagamento aberto no processo de credenciamento;

Considerando que a unidade instrutora, em detida análise do contexto normativo aplicável ao caso, constatou que, embora a Lei 6.321/1976 (alterada pela Lei 14.442/2022), no seu art. 1º-A, admita a operacionalização dos serviços de pagamentos de alimentação contratados para execução do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) por intermédio de arranjos abertos ou fechados, a interoperabilidade e a portabilidade não foram completamente regulamentadas;

Considerando que os motivos para impedir o credenciamento de entidades que operam com o arranjo de pagamento aberto constam expressamente do Termo de Referência e que não foram detectadas irregularidades na adoção desse expediente;

Considerando que não foram caracterizados os pressupostos para concessão de medida cautelar, nos termos da análise empreendida na peça 23, que concluiu pela improcedência das alegações;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 143, inciso III, 169, incisos III e IV, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU e no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer a representação e considerá-la improcedente; indeferir o pedido de cautelar formulado pelo representante; encaminhar cópia deste acórdão e da instrução (peça 23) à Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) e ao representante; e arquivar o processo.

1. Processo TC-000.348/2025-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – CEAGESP.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Instrutora: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

1.5. Representação legal: Andreotte Norbim Lanes (10420/OAB-ES) e Flavia Rodrigues do Nascimento (37594/OAB-ES), representando Le Card Administradora de Cartões Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Dados da Sessão:

Ata nº 5/2025 – 1ª Câmara



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Excerto da Relação 5/2025 - TCU – 1ª Câmara
Relator - Ministro BRUNO DANTAS

Data: 25/2/2025 – Ordinária

Relator: Ministro BRUNO DANTAS

Presidente: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral PAULO SOARES BUGARIN

TCU, em 25 de fevereiro de 2025.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS



TC 000.348/2025-2

Apenso: não há

Tipo: Representação

Unidade Jurisdicionada: Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo - Ceagesp (CNPJ 62.463.005/0037-19, UASG 225002)

Representante: Le Card Administradora de Cartões Ltda. (CNPJ 19.207.352/0001-40)

Procuradores: Flávia Rodrigues do Nascimento (OAB/ES 37594) e Andreotte Norbim Lanes (OAB/ES 10420)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: conhecer, mérito improcedência

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Chamamento Público 93001/2024, sob a responsabilidade da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo, cujo objeto é o credenciamento de empresas especializadas para prestação de serviços de disponibilização de créditos em cartões eletrônicos com chip de segurança e senha, com opção de pagamento por tecnologia de aproximação (NFC) e/ou “QR Code” para Vale Alimentação / Vale Refeição, utilizável em rede conveniada para aquisição de produtos alimentícios e refeição dos empregados da Ceagesp lotados na capital e unidades ativas do interior do estado de São Paulo, conforme condições e especificações constantes do termo de referência, com valor estimado de R\$ 12.828.269,42 (peça 4, p. 2).

2. A Concorrência em análise é regida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade e não foi utilizada plataforma eletrônica para seleção do fornecedor, posto que as sessões do certame foram presenciais (peça 4, p. 1).

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) situação: adjudicado em favor de Alelo Instituição de Pagamentos S. A. (Alelo) e Pluxee Benefícios Brasil S. A. (Pluxee) (peça 19);

b) valores homologados: R\$ 1.158.259,42 (Alelo) e R\$ 11.670.010,00 (Pluxee);

c) a licitação em tela não envolve registro de preços;

d) o resultado do credenciamento foi publicado no Diário Oficial da União de 9/1/2025 (peça 19), porém as pesquisas realizadas no *site* da Ceagesp e no DOU não lograram êxito em identificar os contratos, de modo que não se sabe se os instrumentos foram celebrados ou não; e

e) houve pedido de impugnação do edital.

4. O representante alega, em essência, que a Le Card Administradora de Cartões Ltda. e outras empresas que operam com cartões bandeirados, modalidade regulamentada pela Lei 14.442/2022 e compatível com o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), foram desclassificadas indevidamente do certame pela Ceagesp, que, sem as devidas justificativas, ignorou a legalidade e a interoperabilidade dessa modalidade, assegurada por arranjos de pagamentos abertos, e alegou que tais cartões não atendiam à exigência de rede mínima imposta pelo edital (peça 1).

5. O representante trouxe como evidências para a irregularidade apontada acima os documentos constantes nas peças 4-16.



6. Afirma ainda que existe dano irreversível para a administração pública caso o TCU não **suspenda imediatamente** o objeto, com a justificativa de que Ceagesp não respeitou integralmente os ditames legais e os princípios que regem a licitação, sendo que a ausência de critérios objetivos e embasados para excluir os cartões bandeirados do processo afetou o julgamento objetivo, contrariando a finalidade do certame e comprometendo a isonomia entre os concorrentes.

7. Não foram registradas solicitações adicionais.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU. A matéria é da competência do Tribunal; refere-se a responsável sujeito à jurisdição desta Corte; está redigida em linguagem clara e objetiva; contém nome legível, qualificação e endereço do representante; e encontra-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.

9. Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos do orçamento da Ceagesp.

10. Além disso, Le Card Administradora de Cartões Ltda. (Le card), cuja qualificação é licitante, tendo como procurador Flávia Rodrigues do Nascimento e outros, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c o art. 237 do Regimento Interno/TCU.

11. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, restará configurada restrição indevida à competição.

12. Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

EXAME SUMÁRIO

13. Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no caput do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que já é possível, com os elementos constantes dos autos, analisar definitivamente a questão central trazida pelo representante.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

14. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora e ausente o perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

15. Não há como concluir acerca do pressuposto do perigo da demora, uma vez que, conquanto o resultado do certame já tenha sido divulgado (em 9/1/2025, peça 19), não se obteve êxito em localizar os contratos, de tal modo que não se sabe se os instrumentos foram celebrados ou não ou, se celebrados, se já se encontram em execução.

I.2. Perigo da demora reverso

16. Quanto ao perigo da demora reverso, está afastada a presença do pressuposto. O serviço não



é essencial ao funcionamento das atividades da unidade jurisdicionada. E ainda que o fosse, poderia ser substituído, de forma emergencial, por forma alternativa de prestação.

I.3. Plausibilidade jurídica

17. A partir das alegações do representante foi identificada a seguinte possível irregularidade:

I.3.1. Restrição à participação de interessados no certame, diante da previsão editalícia, sem justificativa, de que não seria admitido o credenciamento de empresas organizadas sob a forma de arranjo de pagamento aberto.

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípios da obtenção da competitividade (art. 31, caput, da Lei 13.303/2016) e da motivação do ato administrativo (art. 50, I da Lei 9.784/1999), Acórdão 1.984/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Antônio Anastasia.

Argumentos do representante:

17.1. Quanto a este ponto, o representante alega que (peça 1):

17.1.1. foi desclassificado indevidamente do credenciamento em questão, juntamente com outras empresas, porque operam com cartões “bandeirados”, tendo a Ceagesp ignorado a legalidade e a interoperabilidade dessa modalidade, regulamentada pela Lei 12.442/2022, sob o argumento de que tais cartões não atendiam à exigência da rede mínima imposta pelo edital;

17.1.2. tal posicionamento da Ceagesp desconsiderou a ampla aceitação nacional dos cartões bandeirados, cuja interoperabilidade é garantida por arranjos de pagamento abertos, além de estarem expressamente previstos na legislação federal;

17.1.3. no âmbito dos arranjos abertos, o autorizador de transações atua para garantir que os valores concedidos a título de benefício em determinada categoria sejam utilizados exclusivamente nos estabelecimentos compatíveis com essa categoria. Esse formato proporciona maior segurança jurídica e eficiência operacional, ao permitir que os cartões bandeirados sejam utilizados em quaisquer estabelecimentos credenciados que aceitem a bandeira e estejam devidamente classificados nas categorias alimentação e refeição. Assim, embora seja um cartão bandeirado, ele não pode ser utilizado para aquisição de itens fora dessa categoria, como vestuário, combustíveis ou outros produtos, devido às restrições de sistemas impostas pela administradora do cartão, no caso, a Le Card;

17.1.4. a Lei 14.442/2022, em seu art. 5º, inciso I, determina que arranjos de pagamento fechados ou abertos devem operar com interoperabilidade, permitindo o compartilhamento de redes credenciadas de forma indistinta. Esse dispositivo legal tem o objetivo de ampliar a competitividade e garantir maior alcance e funcionalidade aos beneficiários, fortalecendo o programa de benefícios;

17.1.5. com essa característica, os cartões bandeirados passam a operar como uma rede de arranjo aberto, com restrições específicas ao ramo de alimentação e refeição, transformando, na prática, essa rede em um modelo “fechado” dentro do escopo legal aplicável ao segmento de *vouchers*. Assim, o formato bandeirado não apenas atende às exigências da Lei 14.442/2022, mas também otimiza o uso dos recursos destinados ao benefício, respeitando as diretrizes do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT);

17.1.6. o art. 5º, inciso I, da Lei 14.442/2022 deixa claro que a interoperabilidade dos arranjos bandeirados já é aplicável no âmbito do PAT, embora a regulamentação específica por parte do Ministério do Trabalho e Emprego e de outros órgãos ainda esteja pendente para casos adicionais;

17.1.7. a própria CEAGESP, no modelo de contrato anexado ao edital, afirmou que o objetivo do credenciamento era atender às exigências do PAT. Sendo assim, se o uso de cartões bandeirados é permitido no PAT, não há justificativa plausível ou legal para que eles tenham sido excluídos do credenciamento. Tal exclusão constitui clara violação ao princípio da legalidade e à competitividade;

17.1.8. a restrição imposta pela CEAGESP, ao vedar a participação de empresas que operam com



cartões bandeirados, mostra-se arbitrária, desproporcional e contrária à legislação vigente. Essa conduta não se sustenta juridicamente, uma vez que ignora as características técnicas e legais do modelo bandeirado, além de comprometer a competitividade do certame, em flagrante desrespeito aos princípios constitucionais e administrativos aplicáveis;

17.1.9. a Ceagesp não respeitou integralmente os ditames legais e os princípios que regem a licitação. A ausência de critérios objetivos e embasados para excluir os cartões bandeirados do processo afeta o julgamento objetivo, contrariando a finalidade do certame e comprometendo a isonomia entre os concorrentes;

17.1.10. essa exclusão indevida resultou em prejuízo direto à competitividade, visto que impediu empresas aptas e já consolidadas no mercado de participarem do certame. Tal postura administrativa revela-se abusiva e arbitrária, maculando todo o procedimento licitatório e comprometendo sua regularidade; e

17.1.11. por fim, o poder discricionário da Administração Pública não é absoluto. Ele deve sempre ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela legislação e em consonância com os princípios constitucionais e legais aplicáveis. Quando tais limites são desrespeitados, como no presente caso, a conduta administrativa deve ser revista.

Análise:

17.2. De pronto, deve-se afastar a alegação de restrição à competitividade, porque na modalidade de credenciamento, em razão do preço fixado pela Administração e da inexistência da fase de lances ou de oferecimento de propostas em relação à taxa de administração, não existe verdadeiramente uma competição. O que pode ser arguido é a imposição de restrição ilegal à participação de interessados aptos a concorrer no certame.

17.3. No caso, a par das atas do credenciamento, seis empresas tiveram suas propostas aceitas e classificadas: Alelo Instituição de pagamento S. A., Le Card Administradora de Cartões Ltda., Pluxee Benefícios S. A., Ticket Serviços S. A. e Verocheque Refeições Ltda., tendo sido desclassificada apenas a M & S Serviços Administrativos Ltda., porque apresentou proposta abaixo do preço estimado (peça 15).

17.4. Na continuidade da sessão, quatro empresas enviaram seus materiais para serem divulgados entre os empregados e estagiários da Ceagesp: Alelo, Le Card, Pluxee e Ticket. O material de divulgação da Le Card apresentou divergências em relação ao edital e foi submetido para correção, contudo, ao fim do tempo hábil, a empresa não se manifestou (peça 16).

17.5. Os materiais de divulgação das empresas Alelo, Pluxee e Ticket foram então divulgados entre os interessados para votação, tendo sido mais votadas as empresas Pluxee (1ª colocada) e Alelo (2ª colocada), que foram convocadas para contratação, na forma prevista pelo edital (itens 12.2 e 12.3; peça 4, p. 27-28).

17.6. Diante dos fatos relatados no recurso interposto pela Le Card sobre a matéria e na respectiva decisão recursal (peças 5 e 6), tem-se que a Le Card, empresa representante, não teve seu material de divulgação aprovado pela Ceagesp porque o cartão bandeirado por ela oferecido, sob a forma de arranjo de pagamento aberto, não atendia às prescrições dos itens 2.9. e 2.10 do termo de referência (TR) anexo do edital (peça 4, p. 36):

2.9. Considerando o Decreto nº 11.678/2023, que ainda não traz consigo todos os requisitos necessários à sua efetiva implementação à regulamentação específica sobre interoperabilidade e portabilidade, ao determinar a impossibilidade de subcontratação a CEAGESP se reserva à contratação direta com pessoa jurídica com a finalidade de melhor condução e fiscalização contratual, sem intermediários, o que ocorre no arranjo aberto, modelo de negócio que requer regulamentação da Administração Pública.

2.10. Em cumprimento ao Acordo Coletivo de Trabalho vigente, o qual menciona que a CEAGESP



fornecerá aos empregados créditos mensais a título de auxílio-alimentação e auxílio-refeição; a exigência à vedação ao arranjo aberto no Edital se alinha com a atual falta de regulamentação completa sobre o tema e que a definição das condições do Edital está adequada e dentro da esfera discricionária da Administração Pública, com princípio na legalidade e segurança jurídica do processo de contratação por credenciamento, assim, não será permitido o credenciamento de empresas organizadas na forma de arranjo aberto.

17.7. Decorre das disposições que a Ceagesp justificou a não aceitação de empresas organizadas sob arranjo de pagamento aberto pela falta de regulamentação da matéria, conveniência na execução contratual e prescrições do acordo coletivo de trabalho vigente.

17.8. A Lei 14.442/2022 citada pelo representante dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação aos empregados e altera a Lei 6.321/1976. O artigo 5º do referido diploma legal estabelece que o art. 5º da Lei 6.321/1976 passa a vigorar com a seguinte alteração, admitindo os arranjos de pagamento aberto ou fechado nas transações envolvendo o PAT:

Art. 1º-A. Os serviços de pagamentos de alimentação contratados para execução dos programas de alimentação de que trata esta Lei observarão o seguinte:

I - a **operacionalização por meio de arranjo de pagamento fechado ou aberto**, devendo as empresas organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado permitir a **interoperabilidade** entre si e com arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais, a partir de 1º de maio de 2023;

II - a **portabilidade** gratuita do serviço, mediante solicitação expressa do trabalhador, além de outras normas fixadas em decreto do Poder Executivo, a partir de 1º de maio de 2023;

17.9. O conceito de arranjo de pagamento está contemplado no art. 6º, I, da Lei 12.865/2013:

Art. 6º Para os efeitos das normas aplicáveis aos arranjos e às instituições de pagamento que passam a integrar o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), nos termos desta Lei, considera-se:

I - arranjo de pagamento - conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público aceito por mais de um recebedor, mediante acesso direto pelos usuários finais, pagadores e recebedores;

17.10. A Lei 12.865/2013 em comento não fez a distinção entre o que seriam arranjos de pagamento abertos e fechados, informou apenas que as disposições do art. 12-C, referentes ao tratamento de bens e direitos oferecidos em garantia não se aplicariam aos arranjos de pagamento fechados, conforme parâmetros estabelecidos pelo Banco Central do Brasil.

17.11. A Resolução BCB 150/2021, do Banco Central do Brasil, por sua vez, aprovou o regulamento que disciplina a prestação de serviço de pagamento no âmbito dos arranjos de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). No referido regulamento (Anexo I da norma), tem-se então os conceitos do que seriam arranjos de pagamento abertos e fechados:

Art. 2º Para os efeitos deste Regulamento, as expressões e termos relacionados são definidos como segue:

I - **arranjo de pagamento fechado**: arranjo de pagamento em que a gestão de moeda eletrônica ou, cumulativamente, a gestão de conta, a emissão e o credenciamento de instrumento de pagamento são realizados:

- a) por apenas uma instituição de pagamento ou instituição financeira, cuja pessoa jurídica é a mesma do instituidor do arranjo;
- b) por instituição de pagamento ou instituição financeira controladora do instituidor do arranjo ou por este controlada; ou
- c) por instituição de pagamento ou por instituição financeira que possuir o mesmo controlador do instituidor do arranjo;

II - **arranjo de pagamento aberto**: arranjo de pagamento em que as atividades relacionadas à prestação de serviços de pagamento por ele disciplinadas são realizadas por qualquer instituição que atenda aos critérios de participação estabelecidos no regulamento do arranjo;



17.12. No tocante ao PAT, o Decreto 10.854/2021, que regulamentou disposições relativas à legislação trabalhista e instituiu o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais, estabeleceu o seguinte, ratificando a disposição legal quanto à possibilidade de serem utilizados ambos os arranjos na operacionalização:

Art. 174. O serviço de pagamento de alimentação deverá ser operacionalizado por meio de arranjo de pagamento, estabelecido nos termos do disposto no inciso I do caput do art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, o qual observará, no mínimo, as seguintes regras:

(...)

§ 1º O arranjo de pagamento de que trata o caput poderá ser aberto ou fechado.

17.13. Por fim, a Portaria MTP 672/2021, do então Ministério do Trabalho e Previdência, cuidou do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) no Capítulo VIII (arts. 139 a 153). A norma estabeleceu, em síntese, as regras para a participação de pessoas jurídicas de direito público ou privado como beneficiária do PAT, dentre as quais entidades de alimentação coletiva, incluindo empresas facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, em uma ou mais das seguintes modalidades: emissora PAT e credenciadora PAT.

17.14. Sabe-se que a inovação trazida pela Lei 12.442/2022, decorrente de medida provisória, e o Decreto 10.854/2021 vem trazendo certa celeuma ao meio empresarial. Nesse sentido, em razão dos esclarecimentos, inclusive quanto à necessidade de prévia regulamentação do arranjo de pagamento aberto pelo MTE, transcreve-se o artigo publicado pela Infomoney em 3/4/2024, com destaques do autor da instrução (peça 20):

Novas regras geram divergência indigesta entre empresas de benefícios de alimentação

Disputa sobre o uso do arranjo legal no Programa de Alimentação ao Trabalhador (PAT) foi parar na Justiça.

O novo conjunto de regras para o Programa de Alimentação ao Trabalhador (PAT) causou uma indigesta divergência entre as principais empresas de benefícios de alimentação no país. A Associação Brasileira das Empresas de Benefícios ao Trabalhador (ABBT) ingressou com uma ação na Justiça contra Caju, Flash, iFood Benefícios e Swile, companhias que operam no chamado “arranjo aberto” - que amplia a possibilidade de aceitação do cartão, por ser bandeirado. **A entidade, que representa os interesses das incumbentes do setor (Alelo, Ticket e Pluxee, ex-Sodexo Benefícios), acusa as startups que trouxeram essa inovação ao mercado de “concorrência desleal”.** No fim de janeiro, a 1ª Vara Empresarial de Conflitos de Arbitragem, do Tribunal de Justiça de São Paulo, julgou uma ação movida pela entidade como parcialmente procedente e condenou as startups ao pagamento de indenização (em valor a ser definido) por danos materiais.

A nova legislação, 14.442, de 2022, definiu um conjunto de mudanças ao mercado, como a implementação do arranjo aberto (interoperabilidade) e a possibilidade de portabilidade (o trabalhador poderá escolher qual empresa estará vinculada ao seu vale-alimentação/refeição), mas essas diretrizes ainda estão em fase de implementação pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Além disso, desde maio de 2023, ficou determinado também o fim dos chamados “rebate”, modalidade de desconto nos contratos utilizada no setor entre as operadoras de benefícios e as empresas que contratam o serviço pelo PAT.

As empresas citadas na ação movida pela ABBT estão aguardando o detalhamento da decisão para entrar com recurso. Antes da aprovação do novo sistema, a Justiça não previa a proibição do arranjo aberto. “A leitura que eu faço é de desespero de causa. Os incumbentes estiveram acomodados por muito tempo e estagnaram. Nós chegamos de uma forma totalmente inovadora, disruptiva, e isso os incomodou, já que não se preocuparam em levar facilidades para o dia a dia do RH”, disse Julio Brito, CEO da Swile no Brasil, ao IM Business. “Eles entraram com a ação pouco antes de maio de 2023, enquanto a nova legislação estava em um limbo para aplicabilidade. Antes do decreto, nenhum governo havia proibido que as empresas operassem no regime aberto”.

A mesma opinião é defendida pelo iFood Benefícios, que opera no PAT desde 2019. “Decisões judiciais anteriores, inclusive de tribunais superiores, já reconheceram a legalidade da operação, pois **não há uma proibição específica quanto ao uso de arranjos abertos de pagamentos no âmbito**



do PAT. Portanto, não há uma previsão de data para início da sua vigência, como alega a ABBT na ação”, afirmou o iFood, em nota. “Novas operadoras, como o iFood Benefícios, trouxeram inovação e dinamicidade para o mercado de benefícios. As regras de modernização do PAT, como a portabilidade, incentivam a concorrência no setor, que ainda é extremamente concentrado, dominado por um grupo restrito de empresas.”

A ABBT entende, por sua vez, que “as empresas rés citadas estavam agindo em desacordo com determinadas disposições da Lei Federal 14.442, de 2022, incorporadas na Lei Federal 6.321, de 1976, que criou o PAT, e além do Decreto Federal 10.854, de 2021, ao introduzirem precocemente o arranjo aberto de pagamentos no programa”. Em nota enviada ao IM Business, a entidade diz que “distorções criam insegurança jurídica, desvio de finalidade e prejudicam o trabalhador.”

Nas contas da entidade, os vales-alimentação e refeição pagam em torno de 3 bilhões de refeições ao ano, sendo aceitos em mais de 800 mil estabelecimentos credenciados que geram 2 milhões de empregos.

Parte interessada na discussão, a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes, a Abrasel, entende que as entrantes se aproveitaram de um vácuo legal na linha de que “tudo que não é proibido é permitido”. “Eu, pessoalmente, tendo a me alinhar com essa direção da ABBT. Entendo que as empresas que chegaram ao mercado testaram os limites jurídicos”, disse Paulo Solmucci, presidente da Abrasel. “Tivemos reuniões regulatórias sobre o tema onde o Ministério do Trabalho deixou claro que não poderia ser usado o arranjo aberto antes da implementação da lei.”

Brito afirmou que a Swile vai recorrer da decisão em primeira instância por entender que a medida é “injusta”. “Esse tipo de decisão é totalmente injusta e beneficia três grandes empresas, que hoje têm mais de 85% de participação de mercado”, disse. “Esse tipo de discussão de regulação aconteceu outras vezes, como no mercado de adquirência, quando a Cielo e a Rede tiveram que levar diferenciais para concorrer com as novatas daquele mercado. Para mim, a ABBT percebeu que estava perdendo espaço por não ter os mesmos diferenciais competitivos e resolveu levar para a Justiça, mas nós estamos em compliance com a legislação. Sempre estivemos.”

17.15. Extrai-se desse contexto normativo que a operacionalização do pagamento de vales refeição e alimentação, pelo menos em tese, poderia ser feita por intermédio dos arranjos abertos e fechados. Resta avaliar, então, se a opção da Ceagesp, de excluir do certame as empresas organizadas sob arranjo de pagamento aberto, dentre as quais a Le Card, representante, esteve de fato devidamente justificada pela Administração.

17.16. Sobre o tema, verifica-se no caderno de perguntas e respostas sobre o PAT do MTE que, apesar das disposições legais, ainda não há um posicionamento definitivo sobre o funcionamento da portabilidade e da interoperabilidade entre as “bandeiras” de cartões de pagamento dos vales refeição e alimentação. Ou seja, a matéria carece de regulamentação (peça 21, p. 21-22):

61. Com relação a portabilidade do Decreto nº 10.854/21, como se dará essa portabilidade, ou seja, se o empregador deverá manter contrato com inúmeras fornecedoras, caso tenha vários empregados que queiram usar “bandeiras” diferentes, ou se acontecerá igual acontece com a conta salário, em que o empregador tem contrato com apenas uma instituição e faz repasse para esta, e essa instituição deverá fazer o repasse para a instituição (nesse caso bandeira) escolhida pelo empregado?

Ver art. 1º-A da Lei nº 6.321, de 1976, incluído pela Lei nº 14.442, de 2022.

Art. 1º-A. Os serviços de pagamentos de alimentação contratados para execução dos programas de alimentação de que trata esta Lei observarão o seguinte:

I - a operacionalização por meio de arranjo de pagamento fechado ou aberto, devendo as empresas organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado permitir a interoperabilidade entre si e com arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais, a partir de 1º de maio de 2023;

II - a portabilidade gratuita do serviço, mediante solicitação expressa do trabalhador, além de outras normas fixadas em decreto do Poder Executivo, a partir de 1º de maio de 2023;

As regras da Portabilidade ainda serão regulamentadas por órgão competente, em consonância



com o art. 174 do Decreto nº 10.854, de 2021.

62. Existe alguma previsão de quando será publicado pelo MTE a regulamentação do Decreto nº 10.854/2021, em especial de como funcionará a interoperabilidade e a portabilidade?

As regras para a implementação da Portabilidade e a Interoperabilidade ainda serão editadas por órgão competente do Poder Executivo. Trata-se de temática de grande complexidade e que envolve vários órgãos governamentais, bem como diversas entidades privadas.

17.17. Além disso, notícia publicada pelo MTE em 2/10/2023 ratifica tal posição, ao afirmar que a portabilidade e a interoperabilidade no PAT ainda depende de regulamentação específica. Na ocasião, o Ministério esclareceu que o Decreto 11.678/2023, que alterou em parte o Decreto 10.854/2021, ainda não regulamentou a matéria por completo, faltando requisitos necessários à sua efetiva implementação, que depende da atuação do Conselho Monetário Nacional (CMN) (peça 22). Não foi localizada notícia posterior alterando tal orientação.

17.18. Nesse contexto, diante da justificativa empregada pela Ceagesp, no sentido que o sistema de arranjo de pagamento aberto depende de regulamentação para ser implementado (item 2.9 do TR; peça 4, p. 36); considerando que a Lei 6.321/1976 (alterada pela Lei 14.442/2022), no seu art. 1º-A, admite a operacionalização dos serviços de pagamentos de alimentação contratados para execução do PAT por intermédio de arranjos abertos ou fechados; e considerando também o fato de a interoperabilidade e a portabilidade previstas pela Lei não terem sido completamente regulamentadas, **entende-se que não há irregularidade** na opção da Administração pela restrição à participação de empresas organizadas sob arranjos de pagamentos abertos no Credenciamento 93001/2024 em questão.

17.19. Portanto, a cláusula impugnada pelo representante, conquanto na prática imponha restrição à participação de possíveis interessados no certame, não é irregular.

17.20. Em função do exposto, considera-se que **não há** plausibilidade jurídica na irregularidade tratada neste tópico da representação.

CONCLUSÃO

18. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

19. Além disso, com relação aos pressupostos para eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que é inconclusiva a análise sobre o perigo da demora; está afastado o perigo da demora reverso; e não há plausibilidade jurídica nas alegações do representante e verificações realizadas por esta Unidade Técnica.

20. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente representação como **improcedente**.

21. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

22. Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.

23. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.

24. Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.

25. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Em virtude do exposto, propõe-se:



- 26.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- 26.2. no **mérito**, considerar a presente representação **improcedente**;
- 26.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
- 26.4. **informar** à Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp) e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e
- 26.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, II, do Regimento Interno/TCU.

AudContratações, 2ª Diretoria, em 28/1/2025

(Assinado eletronicamente)

Fernando Castelo Branco Craveiro

AUFC - Mat. 3435-5