

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO  
PIAUÍ – COREN-PI**

**ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO DE EDITAL**  
**REPRESENTANTE: BK INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA**  
**REPRESENTADO: COREN-PI**  
**PROCESSO Nº. 193/2022**  
**PREGÃO Nº. 016/2022**

**BK INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA, inscrita no CNPJ nº 16.814.330/0001-50**, com sede na Avenida Marcos Penteado de Ulhôa Rodrigues, nº. 939, Andar 8, Torre 1 – Edifício Tamboré, CEP 06.460-040, na cidade de Barueri, Estado de São Paulo, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, com fundamento no §1º e §3º, do art. 41 da Lei 8.666/93, pelos motivos de fato e de direito que passa a expor.

### **1- DOS FATOS**

O processo licitatório em epígrafe, tem por objeto a *“Contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento, implementação, emissão, distribuição e fornecimento de Auxílio “vale-alimentação” para os empregados ativos da sede e subseções do Coren/PI, por meio de cartões magnéticos com tecnologia de chip de segurança e senha individual ou de similar tecnologia, com recarga mensal, visando à aquisição de gêneros*

*alimentos in natura em estabelecimentos credenciados, na forma definida pela legislação do Ministério de Trabalho que regulamenta o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)”.*

Contudo, em análise do respectivo Edital, verifica-se que foram inseridas cláusulas e exigências que ferem o princípio da legalidade estrita, aplicável à administração pública, bem como extrapolam os limites de atuação do poder público, o que justifica a apresentação da presente impugnação, o que faz consubstanciado nos fundamentos a seguir expostos.

### 3- DO DIREITO

#### 3.1- DA VIOLAÇÃO ÀS DISPOSIÇÕES DA LEI 8.666/93

Como se sabe, a Lei 8666/93, que disciplina as contratações públicas, estabelece que o processo licitatório se destina à seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Vejamos:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a **seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

Na lição de Marçal Justen Filho, *“a maior vantagem se caracteriza quando a Administração assume o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular obriga-se a realizar a melhor e mais completa prestação”*<sup>1</sup>

Pois bem.

**No ramo de fornecimento de Vale Alimentação/Refeição, a proposta mais vantajosa decorre da Taxa Negativa**, pois as empresas concedem um desconto no crédito dos cartões, gerando enorme economia aos cofres públicos, recurso este que pode ser revertido à outras políticas públicas.

A título de exemplo, colacionamos as atas das licitações da Prefeitura de Paula Freitas-PR, Prefeitura de Curiúva-PR e Prefeitura de Paulínia-SP, em que TODAS as licitantes ofertaram Taxa Negativa, e as vencedoras contrataram com Taxa de -16%, -9,05% e -6,30%, respectivamente. Vejamos:

#### **Prefeitura de Paula Freitas – PR (Doc. 01):**

---

<sup>1</sup> FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14.ª ed. São Paulo: Dialética. 2010, p. 66.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULA FREITAS - PR  
PAULA FREITAS-PR

ATA DE HOMOLOGAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 24/2022

Processo Administrativo Nº 38/2022

Tipo: AQUISIÇÃO

PREGOEIRO: TADEU RAFAEL CORDEIRO

Data de Publicação: 24/03/2022 16:29:25

**LOTE 1 - HOMOLOGADO - 06/05/2022 09:16:41**  
**VALE ALIMENTAÇÃO na forma de Cartão Eletrônico com chip e Senha,**

VALORES UNITÁRIOS FINAIS

Item: 1	Unidade: UN	Marca: propria	Modelo: propria
Descrição: Gerenciamento e confecção e fornecimento de cartão eletrônico equipado com chip eletrônico ou tarja magnética, que realize captura, roteamento, transmissão e processamento de transações financeiras na função débito, com recargas mensais, sistema de controle de saques e senha pessoal e intransferível, para validação das transações pelo usuário. Obrigatório rede de no mínimo 05(seis) estabelecimentos comerciais credenciados dentro do município de Paula Freitas.			
Quantidade: 1	Valor Unit.: -16,00		Valor Total: -16,00

CLASSIFICAÇÃO

Razão Social	Num	Documento	Oferta Inicial	Oferta Final	ME
1 BPF CARTÕES LTDA	073	02.030.078/0001-84	-0,01	-16,00	Sim
2 BERLIN FINANCE MEIOS DE PAGAMENTOS EIRELI	017	16.814.330/0001-50	-0,10	-15,15	Não
3 MEGA VALE ADMINSTRADORA DE CARTOES E	065	21.922.507/0001-72	-0,01	-8,97	Sim
4 VEROQUEQUE REFEIÇÕES LTDA	002	06.344.497/0001-41	-1,00	-7,80	Não
5 LE CARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA	021	19.207.352/0001-40	-1,00	-6,50	Não
6 BIQ BENEFÍCIOS LTDA	062	07.878.237/0001-19	0,01	-5,99	Não
7 PERSONAL NET TECNOLOGIA DE INFORMACÃO	020	09.687.900/0002-04	1,00	-0,05	Não
8 M&S SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA	054	26.069.189/0001-62	0,01	0,00	Não
9 GREEN CARD S/A REFEIÇÕES COMERCIO E	048	92.559.830/0001-71	0,01	0,01	Não
10 MEUVALE GESTAO ADMINISTRATIVA LTDA	092	18.678.159/0001-25	0,01	0,01	Não
11 MH ADMINISTRADORA DE CARTOES	044	34.180.727/0001-10	1,00	1,00	Não

**Prefeitura de Curiúva – PR (Doc. 02):**

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURIÚVA - PR  
CURIÚVA-PR

ATA DE HOMOLOGAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 14/2022

Processo Administrativo Nº 27/2022

Tipo: AQUISIÇÃO

PREGOEIRO: LUCIANA MARÍLIA DA COSTA

Data de Publicação: 14/03/2022 16:12:28

**LOTE 1 - HOMOLOGADO - 29/03/2022 09:48:46**  
**Lote 001**

VALORES UNITÁRIOS FINAIS

Item: 1	Unidade: MENSAL	Marca: FABRICAÇÃO PROPRIA	Modelo: FABRICANTE PROPRIO
Descrição: ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO E FORNECIMENTO DE CARTÃO VALE ALIMENTAÇÃO ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO E FORNECIMENTO DE CARTÃO DE VALE ALIMENTAÇÃO, PROCESSAMENTO E CARGA DE CRÉDITOS ELETRÔNICOS, REALIZADA MENSALMENTE, NOS CARTÕES MAGNÉTICOS OU ELETRÔNICOS, COM TECNOLOGIA DE CHIP ELETRÔNICO DE SEGURANÇA OU TECNOLOGIA EQUIVALENTE OU SUPERIOR, DESTINADOS AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS.			
Quantidade: 1	Valor Unit.: -9,05		Valor Total: -9,05

CLASSIFICAÇÃO

Razão Social	Num	Documento	Oferta Inicial	Oferta Final	ME
1 FACE CARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA-	085	21.935.659/0001-00	-1,25	-9,05	Sim
2 BERLIN FINANCE MEIOS DE PAGAMENTOS EIRELI	048	16.814.330/0001-50	-0,10	-9,03	Não
3 VEROQUEQUE REFEIÇÕES LTDA	083	06.344.497/0001-41	-1,00	-8,87	Não
4 GIMAVE MEIOS DE PAGAMENTOS E INFORMAÇÕES	045	05.989.476/0003-82	-0,10	-7,11	Não
5 BIQ BENEFÍCIOS LTDA	075	07.878.237/0001-19	0,01	-5,81	Não
6 VOLUS TECNOLOGIA E GESTAO DE BENEFICIOS	086	03.817.702/0001-50	0,01	0,01	Não

**Prefeitura de Paulínia-SP (Doc. 03):**



Prefeitura Municipal de Paulínia  
Divisão de Licitações

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 1/2022  
PROTOCOLO Nº 186/2022  
SC Nº 02/2022 – SECRETARIA MUNICIPAL DE RECURSOS HUMANOS  
OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO, EMISSÃO, DISTRIBUIÇÃO E FORNECIMENTO DE DOCUMENTO DE LEGITIMAÇÃO DE AUXÍLIO REFEIÇÃO, NA FORMA DE CARTÃO ELETRÔNICO E/OU MAGNÉTICO OU DE SIMILAR TECNOLOGIA

#### ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE PREGÃO ELETRÔNICO

Às nove horas do dia 16 de março do ano de 2022, reuniram-se a Pregoeira Sra. Luciana Regina da Silva de Oliveira e a Equipe de Apoio, para condução dos trabalhos pertinentes ao Pregão Eletrônico nº 01/2022, do tipo menor preço global realizado através do endereço WEB [www.licitacoes.caixa.gov.br](http://www.licitacoes.caixa.gov.br). Credenciaram-se para o certame as seguintes empresas:

16.814.330/0001-50 BERLIN FINANCE MEIOS DE PAGAMENTOS LTDA  
92.559.830/0001-71 GREEN CARD S/A REFEICOES COMERCIO E SERVICOS  
19.207.352/0001-40 LE CARD ADMINISTRADORA DE CARTOES LTDA  
26.069.189/0001-62 M&S SERVICOS ADMINISTRATIVOS LTDA  
69.034.668/0001-56 SODEXO PASS DO BRASIL SERVICOS E COMERCIO S.A.  
02.535.864/0001-33 VR BENEFICIOS E SERVICOS DE PROCESSAMENTO S.A

Após a consulta, as propostas de todas as empresas foram passadas para avaliação da Equipe de Apoio, pois não se encontravam apenadas. A Equipe de Apoio e a Sra. Pregoeira verificaram as condições de apresentação das propostas, descritas no Edital, considerando os arquivos das propostas comerciais e consideraram todas classificadas, por atenderem integralmente ao solicitado no edital. Na data e hora marcadas para realização dos lances, no intervalo das 10h30min às 10h45min o sistema liberou o acesso tanto aos licitantes no sítio da CAIXA, quanto para a Pregoeira, para acompanhamento. Encerrada a etapa de lances, apresentou a proposta de menor valor a licitante SODEXO PASS DO BRASIL SERVICOS E COMERCIO S.A., com valor global

1 / 2



Prefeitura Municipal de Paulínia  
Divisão de Licitações

de R\$ 25.861.200,00, equivalente a taxa de administração de -6,30%. Passou-se à análise da documentação de habilitação, bem como a verificação da autenticidade das Certidões emitidas via internet. Satisfeita as exigências relativas à habilitação, fica declarada vencedora do certame. Finalizada a avaliação dos documentos de habilitação, as licitantes foram comunicadas através do sistema da Caixa no dia 16/03/2022 para manifestação de recursos. No decurso desse prazo não houve manifestação de intenção de recurso quanto ao resultado do certame. O resultado será encaminhado à autoridade superior para a adjudicação e homologação. Nada mais havendo a tratar, a Sra. Pregoeira declarou encerrados os trabalhos, lavrando-se a presente Ata. Eu, Vitor Rodrigues Junior, secretariei a sessão e digitei a presente ata.

Contudo, com a proibição da Taxa Negativa, a proposta ficará limitada à Taxa 0%, impedindo que o órgão público seja beneficiado com o desconto sobre o valor do crédito.

Ou seja, tal medida restritiva, **vai contra à finalidade almejada pelas licitações públicas, que é justamente selecionar a proposta mais vantajosa para a administração**, violando o disposto no art. 3º, caput da Lei 8666/93.

Mas não é só isso.

Na medida em que a Taxa Negativa é proibida, TODAS as licitantes irão ofertar proposta com Taxa 0%, ocorrendo o empate entre elas.

Em decorrência, a proposta será selecionada mediante “SORTEIO”, nos termos do art. 45, §2º da Lei 8666/93:

*§ 2º No caso de empate entre duas ou mais propostas, e após obedecido o disposto no § 2º do art. 3º desta Lei, a classificação se fará, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo.*

Isto é o que já vem acontecendo, em razão desta proibição. A título de amostragem, citamos a Ata da Prefeitura Municipal de Uru-SP:

#### REGISTRO E CLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA ESCRITA

Ato contínuo foram abertos os Envelopes contendo as Propostas e, com a colaboração dos membros da Equipe de Apoio, o Pregoeiro procedeu à análise das propostas escritas, quando foi verificado se cada proposta atendia aos requisitos do edital, passou então ao exame da compatibilidade do objeto, prazos e condições de fornecimento. Constatada a regularidade das propostas, passou a selecionar os licitantes que participarão da etapa de sorteio em razão da taxa ser 0,0%, conforme lista de classificação da proposta escrita apresentada a seguir:

Item 1	Classif	Código	Descrição Proposta para todos os itens Proponente / Fornecedor	Valor Total	Status Lance
1	7296		CONVENIOS CARD ADMINISTRADORA E EDITORA LTDA	1.056.000	Classificad ,00o S
	6582		MEGAVALE ADMINISTRADORA DE CARTÕES E SERVIÇOS LTDA Motivo: Sorteio	1.056.000	Desclassific ,00ado Sorteio
	6583		VEROCHEQUE REFEICOES LTDA Motivo: Sorteio	1.056.000	Desclassific ,00ado Sorteio
	7295		ROM CARD - ADMINISTRADORA DE CARTOES LTDA Motivo: Sorteio	1.056.000	Desclassific ,00ado Sorteio
	7297		LE CARD ADMINISTRADORA DE CARTOES LTDA Motivo: Sorteio	1.056.000	Desclassific ,00ado Sorteio
	7298		M&S SERVICOS ADMINISTRATIVOS LTDA Motivo: Sorteio	1.056.000	Desclassific ,00ado Sorteio

Contudo, Nobre Conselheiro, o “sorteio” é critério de desempate, não podendo ser utilizado como critério de julgamento de proposta, especialmente, porque os critérios de julgamento das propostas são previstos expressamente em rol taxativo no art. 43 da Lei 8666/93, sendo eles: “menor preço”, “melhor técnica”, “técnica e preço” e “maior lance ou oferta”.

Ao limitar a proposta em Taxa 0%, a administração pública estará induzindo o empate entre as licitantes, deixando de aplicar os critérios de julgamento previstos em lei, e passando a utilizar o “sorteio” como critério de seleção.

Atente-se, MMº. Conselheiro, que agindo desta forma, **a administração pública está criando um novo critério de julgamento da proposta, violando o disposto no art. 43 da Lei 8666/93.**

Necessário destacar ainda, que antes de convocar as licitantes para o fatídico “sorteio”, o órgão licitante irá aplicar o benefício de preferência às empresas que comprovem a condição de Microempresa (ME) ou Empresa de Pequeno Porte (EPP), por força do art. 3º, §14 da Lei 8666/93 combinado com o artigo 44 da Lei Complementar 123/2006:

*Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.*

Neste caso, se aplicado o benefício de preferência à ME e EPP, somente as empresas que comprovarem esta condição, participarão do “sorteio”, pois os demais licitantes não conseguirão cobrir a proposta da ME e EPP, haja vista a impossibilidade de ofertar Taxa menor que 0%.

Logo, sempre que houver empresa ME e EPP participando das licitações deste segmento de serviço, não haverá chances das demais empresas vencerem, **o que fere diretamente o princípio da isonomia, previsto no art. 3º da Lei 8666/93.**

E na hipótese de não aplicar o benefício de preferência, estaria a administração pública negando vigência à Lei Complementar 123/2006, **de modo que também incorreria em flagrante ilegalidade.**

Impende ressaltar que este cenário que vem se desenhando é extremamente nocivo à administração pública, pois na medida em que a seleção se dará mediante “sorteio”, **possibilitará a formação de conluio entre as empresas**, que poderão ingressar no certame com empresas distintas, para aumentar a chance de obter a contratação, **dando margem à formação de um verdadeiro “cartel” no ramo de fornecimento de Cartão Alimentação/Refeição.**

Por consequência, essa praxe colocará em risco a efetividade da execução dos contratos públicos, pois ao dar margem à formação de cartel ou conluio entre empresas, a administração pública estará sujeita a contratar com empresas aventureiras ou inexperientes, podendo causar sérios danos à administração pública, especialmente, no ramo do fornecimento de Cartão Alimentação/Refeição, que lida com custódia de valores a serem destinados aos servidores e repasses aos estabelecimentos do mercado local.

Necessário consignar ainda, que se não houver a intervenção das autoridades dos órgãos públicos, do Tribunal de Contas e do Judiciário, os processos licitatórios que objetivarem a contratação de fornecimento de Vale Alimentação/Refeição terá como PRAXE a realização de “SORTEIO”, extirpando definitivamente o caráter competitivo neste segmento.

Contudo, a competitividade compõe um dos pilares do processo licitatório, tanto que a Lei 8666/93 dispõe expressamente que aos agentes públicos, é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar cláusula ou condição que comprometa, restrinja ou frustre o seu caráter competitivo. Vejamos:

*Art. 3º, §1º, inciso I da Lei 8666/93:*

**§ 1º É vedado aos agentes públicos:**

**I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#);**

Ou seja, ao proibir a Taxa Negativa e induzir o empate entre às licitantes, **estará a administração violando o disposto no art. 3º, §1º, inciso da Lei 8666/93, por frustrar o caráter competitivo do certame.**

Além do mais, a Lei 8666/93, veda expressamente a fixação de preços mínimos, conforme art. 40, inciso X, *in verbis*:

*Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:*

*X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e **vedados a fixação de preços mínimos**, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;*

Cabe destacar que em recente decisão, **o Tribunal de Contas de Santa Catarina reconheceu que a proibição da Taxa Negativa viola disposição do art. 40, inciso X da Lei 8666/93 (Doc. 04)**. Vejamos:

*Analisando os fundamentos, concluo pela verossimilhança das razões apresentadas pela DLC e pela presença do periculum in mora, aptos a sustentar a concessão de cautelar para determinar a suspensão do Pregão Eletrônico n. 52/2022, lançado pela Prefeitura Municipal de Curitiba.*

**Atestou o corpo instrutivo a presença do fumus boni iuris consistente na vedação da apresentação de taxa de administração negativa, prevista no item 4.8.2, alínea "d", do edital, em desacordo com o art. 40, inciso X, da Lei federal n. 8.666/1993, inclusive citando o**

*entendimento firmado por esta Corte de Contas em processos similares.*

*De fato, a matéria não é novidade neste Tribunal. Como bem observou a DLC, podem ser citados os processos @PAP 22/80009557 (Rel. Cons. Luiz Roberto Herbst), @PAP 22/80010482 e @PAP 22/80009204 (deste relator). Acrescento, ainda, os autos @REP 19/00058151 (Rel. Cons. Gerson dos Santos Sicca), @REP 19/00021401 (Rel. Cons. Wilson Rogério Wan-Dall), @REP 19/00038126 (Rel. Cons. Herneus De Nadal), @REP 19/00635566 (Rel. Cons. José Nei Ascari) e @REP 19/01001501 (Rel. Cons. César Filomeno Fontes), nos quais a proibição de apresentação de taxa de administração negativa foi considerada irregular.*

**Ademais, como pontuado no processo @REP 19/00381017, de relatoria deste signatário, tendo em vista a ampla concorrência presente no mercado, é comum que os competidores, ao invés de cobrarem para executar o serviço, ofereçam descontos ao ente público diante das vantagens econômicas indiretas decorrentes da celebração do contrato.**

**Assim, cabe reconhecer a plausibilidade nas alegações da representante.**

No mesmo sentido o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que a MP não se aplica aos contratos públicos (**Doc 5**). Vejamos:

*“Nessas circunstâncias, até em razão do princípio da especialidade, não cabe aplicação da MP nº 1.108/22, art. 3º, inciso I, §§ 1º e 2º, porque confronta com o objetivo da licitação que é a obtenção da proposta mais vantajosa que, no caso, se traduz no menor desconto oferecido (taxa negativa)*

*Nessas circunstâncias, presente a probabilidade do direito e o risco ao resultado útil do processo (dada a proximidade do termo final do contrato firmado entre as partes), concedo a tutela antecipada para declarar que, na eventualidade de ser prorrogado o contrato nº 026/2017, a prorrogação não se submeterá ao disposto no art. 3º, I, da MP nº 1.108/22.”*

Há, portanto, clara violação aos preceitos da Lei 8666/93, sendo imperioso que haja a intervenção deste Tribunal de Contas, a fim de coibir tamanha ilegalidade.

### **3.2- DA VIOLAÇÃO ÀS DISPOSIÇÕES DA LEI 10.520/2002**

A proibição da Taxa Negativa, no ramo de fornecimento de Cartão Alimentação/Refeição, também resulta em descumprimento à Lei 10.520/2002, que institui e regulamenta a modalidade Pregão.

Expliquemos.

A Lei 10.520/2022, no artigo 4º é claro ao estabelecer que os autores das ofertas mais baixas poderão ofertar lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor. Vejamos:

*Art. 4º **A fase externa do pregão** será iniciada com a convocação dos interessados e **observará as seguintes regras:***

*VIII - no curso da sessão, **o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;***

*IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;*

Referido dispositivo trata da etapa competitiva do Pregão, denominada “etapa de lances”, obrigatória nesta modalidade.

Contudo, como mencionado anteriormente, todos os licitantes irão ofertar a Taxa 0%, configurando empate, que muito provavelmente, será solucionado através da aplicação do benefício de preferência às empresas que comprovem a condição de ME e EPP, e posteriormente por “sorteio”.

Notadamente, neste cenário, não haverá a etapa de lances, como determina o art. 4º da Lei 10.520/2022.

Veja, Nobre conselheiro, que a proibição da Taxa Negativa **resultará na SUPRESSÃO DA ETAPA DE LANCES, prevista no art. 4º, inciso VIII da Lei 10.520/2002**, extirpando a etapa competitiva, a qual é obrigatória na modalidade Pregão.

Além disso, **a administração pública não poderá negociar a proposta para obter um melhor preço, como preceitua o art. 4º, inciso XVII da mesma lei**, haja vista a limitação à Taxa 0% não dá margem para negociação.

E neste ponto, cabe asseverar que a negociação para obter melhor proposta, é poder-dever da administração, conforme entendimento dos Tribunais. Vejamos:

**“No pregão, constitui poder-dever da Administração a tentativa de negociação para reduzir o preço final, conforme previsto no art. 24, § 8º, do Decreto 5.450/2005, tendo em vista a maximização do interesse público em obter-se a proposta mais vantajosa”.**

(Acórdão 694/2014-Plenário | Relator: VALMIR CAMPELO)

**“Nas licitações realizadas mediante pregão, constitui poder-dever da Administração a tentativa de negociação para reduzir o preço final do contrato, tendo em vista a maximização do interesse público em obter-se a proposta mais vantajosa, mesmo que eventualmente o valor da oferta tenha sido inferior à estimativa da licitação (art. 24, §§ 8º e 9º, do Decreto 5.450/2005)”.**

(Acórdão 2637/2015-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS)

Assim, considerando que a proibição da Taxa Negativa implicará na supressão da etapa de lances, obrigatória na modalidade Pregão, e impedirá a administração de cumprir o dever de negociar o preço para obter proposta mais vantajosa, evidente se tora a violação à Lei 10.520/2002.

### **3.3- DA INAPLICABILIDADE DA MP Nº. 1.108/2022 AOS ÓRGÃOS PÚBLICOS**

Sem prejuízo do exposto, cabe esclarecer que mesmo que o órgão licitante tenha fundamentado a vedação da Taxa Negativa na edição da MP nº. 1.108/2022, ainda assim incorre em ilegalidade, pois a referida norma NÃO alcança os órgãos públicos.

De plano, necessário consignar que a MP nº. 1.108/2022 dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação de que trata o §2º do artigo 457 da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho. Logo, referida norma somente tem aplicabilidade às relações de trabalho regidas pela CLT (Decreto Lei 5.452/1943). Ou seja, os órgãos públicos que possuem regime próprio (estatutários), não se subordinam à MP 1.108/2022.

Mas não é só isso.

A MP 1.108/2022 não tem abrangência aos órgãos públicos, vez que estes NÃO são beneficiários do PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador.

O Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, é um programa governamental de adesão voluntária, que busca estimular o empregador a fornecer alimentação nutricionalmente adequada aos trabalhadores, por meio da concessão de incentivos fiscais ao empregador.

Em suma, o empregador que adere ao PAT, e que é optante pela tributação com base no lucro real, pode deduzir parte das despesas com o PAT do imposto sobre a renda.

É o que dispõe o art. 1º da Lei 6.321/1976, que instituiu o PAT:

**Art 1º As pessoas jurídicas poderão deduzir, do lucro tributável para fins do imposto sobre a renda o dobro das despesas comprovadamente realizadas no período**

***base, em programas de alimentação do trabalhador, previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho na forma em que dispuser o Regulamento desta Lei.***

No mesmo sentido, dispõe o Decreto nº. 5/1991, que regulamenta o PAT:

***Art. 1º A pessoa jurídica poderá deduzir, do Imposto de Renda devido, valor equivalente à aplicação da alíquota cabível do Imposto de Renda sobre a soma das despesas de custeio realizadas, no período-base, em Programas de Alimentação do Trabalhador, previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social - MTPS, nos termos deste regulamento.***

Como se observa, a pessoa jurídica beneficiária do PAT, é aquela que possui tributação sobre o lucro real, não sendo compatível com empresas de lucro presumido ou optante do Simples, tampouco com os órgãos públicos.

**Não se olvida que os órgãos públicos possam aderir ao PAT, visando promover ações voltadas à alimentação saudável do trabalhador, contudo, tal fato não a torna pessoa jurídica beneficiária do PAT, posto que não fará jus ao incentivo fiscal.**

Atente-se, Nobre Conselheiro, que a finalidade da proibição contida no art. 3º da MP 1108/2022 é alcançar as empresas beneficiárias do PAT, que “supostamente” estaria se beneficiando duplamente, com a isenção tributária e ainda com o desconto concedido pelas empresas fornecedoras de Cartão Alimentação/Refeição.

Trata-se de assertiva expressa constante na Exposição de Motivos que justificou a edição da MP 1.108/2022, extraída diretamente do site oficial do Planalto, através do link:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1108.htm)

Para melhor elucidar, transcrevemos parte da Exposição de Motivos que fundamentou a edição da MP pelo Presidente da República:

*“Excelentíssimo Senhor Presidente da República,*

*[...]*

***19. Outra consequência adversa do modelo de arranjos de pagamento no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador é a possibilidade de concessão de taxas negativas ou deságio, pelas empresas emissoras dos vales refeição e alimentação, às pessoas jurídicas beneficiárias que recebem isenção tributária para implementar programas de alimentação a seus trabalhadores. Essa prática deturpa a política pública ao beneficiar duplamente as empresas beneficiárias. Ao conceder taxas negativas às pessoas jurídicas beneficiárias, as empresas facilitadoras de aquisição de refeições e gêneros alimentícios equilibram essa “perda”***

**exigindo altas taxas dos estabelecimentos comerciais credenciados, que de fato proveem a alimentação. Os trabalhadores, por sua vez, que deveriam ser os maiores beneficiários da política pública, se viram deslocados para a margem da política, enquanto as pessoas jurídicas beneficiárias ocupam o centro dela, ao ser beneficiado duplamente, com a isenção do imposto de renda e com as taxas de deságio concedidas pelas facilitadoras contratadas.”**

Assim, considerando que a finalidade da norma proibitiva contida no art. 3º da MP 1.108/2022, é impedir o duplo benefício às pessoas jurídicas beneficiárias do PAT, referida norma não se aplica aos órgãos públicos, vez que não se enquadram como pessoa beneficiária do PAT.

Impende destacar que em representação proposta por essa peticionante, **o Tribunal de Contas do Paraná reconheceu a inaplicabilidade da MP 1.108/2022 aos órgãos públicos, e a irregularidade da proibição da Taxa Negativa (Doc. 06)**. Vejamos:

*“Em relação ao primeiro item, a representante alega que a vedação a proposta com taxa administrativa negativa viola os princípios da legalidade e ampla competitividade, uma vez que as normas que a proíbem seriam restritas às empresas que aderem ao Programa de Amparo ao Trabalhador, com os respectivos benefícios fiscais, o que não é cabível a órgãos públicos, sendo ilegal a vedação prevista no Edital.*

**A análise do tema demonstra assistir razão à representante.** O item 10.1.1 do Edital prevê que a taxa de administração deve ser de no mínimo 0,00% e no máximo 0,33%, com a seguinte redação:

*10.1.1. Em função do sistema eletrônico Licitações - e não operacionalizar método de critério de julgamento de menor taxa de administração, o lance deverá ser ofertado com desconto em cima do valor global, devendo o desconto corresponder com a taxa de administração ofertada, não podendo a taxa ser inferior a 0% nem superior a 0,33%.*

**Ocorre que inexistente previsão nas normas de licitação pública que vede a apresentação de taxa de administração negativa.** No âmbito privado, nos termos do art. 1º da Lei nº 6.321/1976, é permitido às empresas que participem e programas de incentivo à alimentação do trabalhadores “deduzir, do lucro tributável para fins do imposto sobre a renda o dobro das despesas comprovadamente realizadas no período base” e, **o Decreto nº 10.854/21 e a MP nº 1.108/2022, respectivamente nos art. 175 e 3º, vedam a previsão de deságio ou desconto, com a finalidade de evitar que o benefício tenha desvio de finalidade.**

**Ocorre que o Consórcio Municipal não é beneficiário do incentivo fiscal em questão e há previsão expressa no objeto do item licitado que o benefício não está vinculado ao PAT, sendo assim incabível a restrição. Há precedentes nesta Corte no sentido de ser irregular a vedação de apresentação de taxa da administração negativa no fornecimento de sistema de gerenciamento de pagamento de vale alimentação.**

No mesmo sentido decidiu o Tribunal de Contas de Minas Gerais (Doc. 07):

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

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

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

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

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

*melhores condições de contratação, entendo que assiste razão à denunciante."*

Assim, considerando que a MP 1.108/2022 se destina às empresas beneficiárias da isenção conferida pelo Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, e que a motivação da medida é evitar que o empregador não se beneficie duplamente, **NÃO HÁ QUE FALAR EM APLICAÇÃO AOS ÓRGÃOS PÚBLICOS, vez que não são beneficiários de isenção do PAT, ainda que sejam inscritos no referido programa.**

### **3.4- DA INCONSTITUCIONALIDADE DA MP Nº. 1.108/2022**

Cabe ressaltar também, que a MP 1.108/2022 é passível de ter sua inconstitucionalidade declarada.

Preliminarmente, cabe ressaltar que a MP 1.108/2022 foi editada ao arrepio da norma constitucional, uma vez que nos termos do art. 62 da Constituição Federal, as Medidas Provisórias são cabíveis, apenas, em caso de **URGÊNCIA ou RELEVÂNCIA:**

*Art. 62. **Em caso de relevância e urgência**, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.*

Como se infere da Exposição de Motivos da MP 1108/2022, transcrita inicialmente, não restou devidamente demonstrado o caráter de urgência e/ou relevância da matéria, que justificasse a edição de uma medida provisória.

Segundo o jurista Bandeira de Mello, de acordo com a nova redação do artigo 62 dada pela [Emenda Constitucional 32/2001](#), medidas provisórias são "*providências (como o próprio nome diz, provisórias) que o Presidente da República poderá expedir, com ressalva de certas matérias nas quais não são admitidas, em caso de relevância e urgência, e que terão força de lei, cuja eficácia, entretanto, será eliminada desde o início se o Congresso Nacional, a quem serão imediatamente submetidas, não as converter em lei dentro do prazo - que não correrá durante o recesso parlamentar - de 60 dias contados a partir de sua publicação prorrogável por igual período nos termos do Art.62 §7º CRFB*"

Não obstante, ao analisar o direito material em si, verifica-se que a norma contida na MP 1.108/2022 afronta a Constituição Federal.

Como se observa, a citada MP traz disposições no sentido de restringir o auxílio-alimentação exclusivamente à aquisição de produtos de gênero alimentício e utilização em restaurantes; e proibir a negociação de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores, e outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador, sob pena de aplicação de penalidades.

Ocorre que a Taxa Administrativa é condição comercial, decorrente de acordo entre empresas, **não havendo legalidade na imposição de restrições na negociação entre as fornecedoras e as contratantes do serviço de vale-alimentação ou refeição, notadamente, por configurar ingerência indevida na liberdade econômica dos particulares**, o que recebeu maior proteção por meio do reconhecimento dos direitos e princípios da liberdade econômica, conforme constante na Lei 13.874/2020.

**A proibição trazida no referido texto legal fere o princípio da liberdade entre as partes** ao vedar o direito à livre negociação entre contratada e contratante, o que pode gerar prejuízos a todos os envolvidos.

Notadamente, a redação da MP 1.108/2022 prejudica as relações comerciais por ferir, de pronto, **princípios básicos do liberalismo moderno previstos em nossa Constituição Federal, como a livre iniciativa e concorrência, previstos em seu art. 170, caput e inciso IV.**

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*I - soberania nacional;*

*II - propriedade privada;*

*III - função social da propriedade;*

*IV - **livre concorrência**;*

Ademais disso, a **Constituição Federal veda a eliminação da concorrência na leitura do art. 173, § 4º.**

*§ 4º **A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.***

**A livre concorrência é garantida constitucionalmente**, por sua notável relevância, pois o comércio é muito competitivo e a concorrência permite que o mercado se mantenha ativo e pulsante com os players que são mais capacitados de fornecer os melhores produtos ou serviços diferenciados em valores adequados.

Notadamente, a vedação de descontos ou de prazos entre o empregador e a fornecedora do auxílio, conforme previsto pela Medida Provisória, é uma forma de eliminação da concorrência, pois a parte fornecedora não se implicará a fornecer o seu melhor no serviço contratado, violando assim a garantia constitucional.

Sem falar, ainda, que a MP impõe um excesso de penalidades pelo mesmo fato gerador (multas exorbitantes, cancelamento da inscrição e perda de incentivo fiscal).

Evidente, portanto, que a MP afronta os direitos e princípios da liberdade econômica, ressaltando-se, entre outras garantias constantes na Lei 13.874/2020, especialmente os princípios da liberdade como garantia no exercício de atividades econômicas, e da intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas

(art. 2º, I e III), o direito de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica para preservação da autonomia privada, salvo expressa previsão em sentido oposto em disposição legal (art. 3º, V); e as garantias de livre iniciativa econômica (art. 4º, caput e incisos).

### **3.5- DA RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO.**

O edital em epígrafe, ao dispor dos requisitos da contratação, faz a exigência da contratada fornecer cartão eletrônicos sem restrições de bandeirados (Visa, Mastercard, Elo), e ainda utiliza das “grandes” empresas prestadoras do serviço como exemplo. Vejamos:

*5.1.1.3.O Cartão de Benefícios de Arranjo de Pagamento Aberto sendo neste o cartão de crédito é emitido por uma instituição de pagamento, podendo ser utilizado em qualquer estabelecimento, desde que não haja restrições impostas pela bandeira, a exemplo do cartão Flash, Caju, Swile e Sodexo que utilizam a bandeira Visa ou Mastercard.*

Contudo, fazer a exigência que a empresa contratada forneça cartões bandeirados, constitui vício capaz de comprometer a lisura do certame, uma vez que viola o princípio da isonomia e o princípio da competitividade, conduzindo ainda à evidência de direcionamento da licitação.

Expliquemos.

O objeto que se pretende contratar, é serviço de fornecimento, administração e gerenciamento de cartões de Vale Alimentação, para serem utilizados pelos servidores do COREN-PI.

Na execução do serviço objeto da licitação, a empresa contratada dispõe de sistema voltado à administração e gerenciamento dos valores destinados ao crédito de Vale Alimentação/Refeição, com a emissão de cartão eletrônico/magnético, por meio do qual os beneficiários poderão efetuar o pagamento de seus produtos alimentícios, perante os estabelecimentos credenciados.

Logo, as muitas empresas que fornecem Vale Alimentação, tratam-se, na verdade, de instituição de pagamento, e não dispõem de cartão bandeirado (Visa, Elo, Mastercard), pois é fornecido cartões confeccionados pela própria empresa, sendo somente as grandes empresas do segmento disponibilizam os cartões com bandeira.

Ou seja, a exigência editalícia compromete a participação das empresas que fornecem o Vale Alimentação no certame, ocorrendo o prejuízo ao princípio da isonomia, disposto no art. 3º da Lei 8.666/93, restringindo à sua competitividade.

As normas do edital, devem apresentar exigências realmente necessárias para a execução do serviço, buscando sempre prestação de qualidade do serviço ensejado.

Neste sentido, vale mencionar o teor do art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

*§ 1º É vedado aos agentes públicos:*

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, **cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#);*

É evidente no dispositivo transcrito, a intenção do legislador de coibir qualquer atitude por parte da Administração Pública que restrinja o caráter competitivo do processo licitatório. A Administração somente poderá fazer restrições estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, devendo, ser analisadas as cláusulas restritivas junto ao objeto licitado.

Assim sendo, a exigência de fornecer cartões *eletrônicos sem restrições de bandeiras*, no qual somente as grandes empresas fornecem esse tipo de serviço, somente elas poderão participar do certame, restringindo a participação das demais. Direcionando assim, o objeto do certame para um grupo seletivo de empresas.

Portando, havendo direcionamento do objeto licitado, fenece o objetivo da licitação em selecionar o maior número de concorrente possíveis, visto que somente as empresas aptas a atenderem os indevidos requisitos editalícios poderão participar do certame, comprometendo a disputa e conseqüentemente a busca pelo melhor preço.

De acordo com os entendimentos doutrinário e jurisprudencial, deve haver parcimônia e razoabilidade nas cláusulas editalícias, de modo a não criar restrições à participação de potenciais licitantes, como se observa:

*“A licitação tornou-se a maneira mais segura de fraudar a Administração, porque é perfeitamente possível manipular qualquer licitação, mediante requisitos de participação, características do produto ou critérios de julgamento injustificados e injustificáveis. (...) **Ninguém poderia ser aliado do procedimento licitatório pelo não atendimento de algum requisito injustificado,***

*irrelevante.” (Adilson Abreu Dallari, cit. in Aspectos Jurídicos da Licitação, Ed. Saraiva, pág. 88)*

*“As regras do procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, possibilitem a participação do maior número de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa.” (STJ - MS 5.606/DF, rel.min. José Delgado)*

No mesmo sentido, o jurista Hely Lopes Meirelles, lecionando sobre a igualdade de tratamento a ser assegurada aos interessados em contratar com a Administração Pública:

*“A igualdade entre os licitantes é princípio impeditivo de discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas, que no Edital ou no convite favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso que desigale os iguais ou iguale os desiguais (Estatuto, artigo 3º., parágrafo 1º).*

*O desatendimento a esse princípio constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder, com que a Administração quebra a isonomia entre os licitantes, razão pela qual o Judiciário tem anulados editais e julgamentos em que se descobre a perseguição ou favoritismo administrativo, sem nenhum objetivo ou vantagem de interesse público”. (in Direito Administrativo Brasileiro. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. pág. 268) (destacamos).*

Importante ressaltar que os princípios da igualdade e da seleção da proposta mais vantajosa, estão previstos expressamente no art. 3º, caput, da Lei 8666/93, do qual a administração pública deve observância obrigatória, em respeito ao princípio da estrita legalidade:

**Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.**

Portanto, uma vez que a exigência é injustificada, caracterizando a restrição do certame e o direcionamento para grandes empresas do ramo, excluindo a participação de inúmeras empresas, e obstando a busca da proposta mais vantajosa, é imperioso que a administração pública reconheça o vício e, imediatamente, suspenda o certame para que

proceda a correção do Instrumento Convocatório, a fim de que excluir a exigência de cartão sem restrições de bandeiras.

#### **4- DO PEDIDO**

Finalmente, requer seja recebida a presente impugnação ao edital para julgar totalmente procedente os itens impugnados, suspendendo liminarmente a licitação marcada para o próximo dia 19/09/2022, para a revisão e exclusão dos itens impugnados, pois é clara a afronta à lei de regência e princípios que regem as contratações públicas.

Barueri/SP, 15 de setembro de 2022.

---

**BK INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTOS LTDA**  
CNPJ nº 16.814.330/0001-50