



Câmara Municipal de Itatiba

PALÁCIO 1º DE NOVEMBRO GABINETE DA PRESIDÊNCIA

**Processo adm. nº 234/2022
Pregão Presencial nº 04/2022**

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços a serem executados de forma contínua, consistentes no fornecimento, administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de documento de legitimação de aproximadamente 792 (setecentos e noventa e dois) Vales Alimentação e 792 (setecentos e noventa e dois) Vales Refeição anualmente (aproximadamente 66 servidores por mês), por meio de Cartões Magnéticos e/ou Eletrônicos, equipados com chip de segurança.

Tratam-se de impugnações feitas ao Edital nº 04/2022, realizadas pelas empresas Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda. e Bk Instituição de Pagamento Ltda., que objetiva a contratação de empresa especializada na prestação de serviços a serem executados de forma contínua, consistentes no fornecimento, administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de documento de legitimação de Vales alimentação e refeição, por meio de Cartões Magnéticos e/ou Eletrônicos, equipados com chip de segurança, aos servidores do legislativo municipal.

Em síntese, a empresa Mega Vale insurgiu contra o item 9.2.3.1 “c.1” do Edital, sobre o índice de endividamento e itens 3.4 “e”, 3.5, 3.5.1 do Termo de Referência, sobre a exigência de plataforma específica de delivery, tais como Ifood, Rappi, Uber eats, etc.

A empresa Bk Instituição de Pagamento, por sua vez, impugnou a vedação de admissão de preços ou taxas negativas, conforme cláusula 8.2.4 do Edital nº 04/2022.



Câmara Municipal de Itatiba

É a síntese do necessário, passo a decidir.

DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA/ ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO (item 9.2.3.1.“c1”)

A empresa Mega Vale trouxe extensa manifestação acerca do item acima mencionado, que prevê o índice de endividamento menor ou igual a 0,5, requerendo a modificação do dispositivo sob o argumento de que quase a totalidade de empresas que atuam no segmento de vales de benefícios não atinge tal índice, devido à particularidade mercantil do setor.

Tal dispositivo, segundo a empresa, restringiria a participação da maioria das empresas atuantes no ramo de vales de benefícios e, por consequência, a competitividade do certame, desrespeitando o previsto no artigo 31, § 5º da Lei nº 8.666/93.

Tal argumento não prospera visto que, logo após o subitem “c1”, que prevê a exigência de o índice de endividamento ser menor ou igual a 0,5, o edital tenha previsto, no subitem seguinte, que **“d) as empresas que não alcançarem em quaisquer dos resultados acima os índices mínimos necessários, deverão obrigatoriamente comprovar, para efeito de cumprimento das exigências deste item, através das contas apresentadas no Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis, devidamente assinadas pelo contabilista responsável, que possuem Patrimônio Líquido mínimo não inferior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação pretendida.”**

Portanto, ao contrário do apontado pela empresa, não há que se falar em restrição da possibilidade de participação de empresas, já que o edital admite a possibilidade de não alcance dos índices e prevê expressamente que, uma vez inatingidos tais índices, a empresa ainda poderá apresentar documento comprobatório de que possui patrimônio líquido não



Câmara Municipal de Itatiba

inferior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, a fim de comprovar sua qualificação econômico-financeira.

No entanto, após análise aprofundada das alegações trazidas pela empresa, entendo que merece acolhimento o pedido de majoração do índice de endividamento, diante do entendimento consolidado Tribunal de Contas do Estado de São Paulo acerca do tema, cujos inúmeros julgados reprovam índices de endividamento fixados em valores inferiores a 0,50.

Nesse sentido, utilizando-se das justificativas já trazidas aos autos e, sobretudo, considerando o índice reputado pelo próprio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, entendo que o índice de endividamento total deve ser majorado para que conste no Edital “menor ou igual a 0,95”.

Isso porque em suas mais recentes decisões o Tribunal de Contas de São Paulo tem considerado a seguinte tabela para determinar o índice de endividamento a ser utilizado pela Administração Pública, nos editais de mesmo objeto que o presente:



Câmara Municipal de Itatiba



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
(11) 3292-3531 (11) 3292-3368 - gcsob@tce.sp.gov.br



11.638/2007, e demais regramentos normativos legais, necessário ponderar, que da relação de empresas elencadas no evento 54, foi possível por esta assessoria proceder a atualização das informações referentes ao índice endividamento das empresas alocadas no quadro a seguir:

ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO (IE)

Empresas	Quocientes de Endividamento por Exercício		
	2016*	2017	2018
Ticket Serviços S.A. ⁴	0,87	0,89	0,86
Sodexo Pass do Brasil Serviços e Comércio S.A. ⁵	0,60	0,57	0,58
Green Card S.A. – Refeições, Com. e Serviços ⁷	0,83	0,78	0,80**
VR Benefícios e Serviços de Processamento Ltda. ⁸	0,71	0,75	0,83

Obs.: * Cálculo do Índice de Endividamento do exercício de 2016 (exceto empresa VR Benefícios e Serviços de Processamento Ltda) extraído do parecer elaborado pela ATJ – Economia nos autos do eTC-15834.989.19-6 (evento 35.1).

** Índice no limite do permitido pelo Edital em epígrafe (menor ou igual a 0,80).

Desse modo, e verificando os quocientes de endividamento apurados, me parece que a exigência do índice de endividamento menor ou igual a 0,80 mostra-se potencialmente restritiva, tendo em vista que ao menos 3 (três) empresas, das 4 (quatro) pesquisadas, apresentaram grau de endividamento em patamar superior a 0,80, dentro dos exercícios analisados." (grifei).

Portanto, acolho e **DOU PROVIMENTO** à majoração da taxa de endividamento, para que conste menor ou igual a 0,95.

DA EXIGÊNCIA DE PLATAFORMA ESPECÍFICA DE DELIVERY (itens 3.4.“e”, 3.5, 3.5.1)

Primeiramente, é necessário transcrever os itens 3.4.“e” e 3.5 do Termo de Referência (anexo I) do Edital nº 04/2022:

3.4 - A CONTRATADA deverá possuir e disponibilizar as funcionalidades do APLICATIVO MOBILE - SMARTPHONE no mínimo para os Sistemas Android e IOS (todas as versões) ou através de página na internet, a serem disponibilizadas aos usuários do cartão, contendo no mínimo as seguintes funções:

- Consulta de saldo, extrato, consumo médio diário e próxima recarga;
- Bloqueio de cartões em caso de perda, roubo ou cartão danificado;
- Geração de nova senha ou troca de senha;



Câmara Municipal de Itatiba

- d) Consulta à rede credenciada próxima do usuário (atualizada por acionamento de GPS) contendo formas de contato com o estabelecimento;
- e) Consulta à rede credenciada que possui a opção delivery e **as plataformas específicas de delivery, tais como IFood, Rappi, Uber eats, etc;**
- f) Possibilitar o pagamento por aproximação, desde que o estabelecimento disponha de tal tecnologia e limitado aos valores diários aplicáveis.

3.5 - A CONTRATADA deverá possuir convênio para pagamento em site (página na internet) ou por aplicativos **em no mínimo uma das empresas de aplicativos** de entrega de refeições prontas e produtos alimentícios in natura (delivery) que funcionem no Município de Itatiba e região, **tais como: Ifood, Rappi, Uber Eats, etc)**

3.5.1 - Esclareça-se que a exigência acima, visa dentre outras facilidades, oferecer aos usuários o acesso rápido ao cardápio de milhares de estabelecimentos em diversas localidades, garantindo uma opção para quem quer mais praticidade na hora de pedir sua refeição e se encontra impossibilitado de deslocar-se até o local físico do restaurante, situação esta ocasionada, muitas vezes, pela dinâmica de trabalho do usuário. Neste mesmo sentido, os aplicativos ou páginas de internet de delivery (refeições ou alimentação) proporcionam redução de aglomerações ocasionadas pelos transeuntes no período do almoço ou nas compras de produtos in natura do mês, auxiliando o controle de avanço de pandemias e que a opção delivery e pagamento virtual em suas plataformas oferecerá ao usuário mais conveniência e conforto, com redução do tempo de espera e rapidez na entrega da refeição e produtos alimentícios, visto que o pagamento poderá ser realizado através do próprio aplicativo de delivery ou página de internet sem a necessidade do emprego do cartão.

Do texto, resta muito clara a intenção do Edital em exemplificar o rol de plataformas de delivery que poderão ser disponibilizadas pela contratada. Tanto é assim, que foram utilizadas as expressões “tais como” e “etc”, que denotam o entendimento que não somente aquelas especificadas seriam aceitas, abrangendo a possibilidade de outras plataformas. Portanto, ao contrário do alegado pela empresa, o Termo de Referência **NÃO exigiu a obrigatoriedade de ser IFOOD, RAPPI OU UBER EATS**, apenas usou essas plataformas como exemplo por serem as de maior notoriedade.

Importante ressaltar, ainda, que em análise de edital de objeto idêntico ao ora impugnado, o próprio Tribunal de Contas, no processo nº 00001661.989.21-0¹

¹ Processo nº 00001661.989-21-0. Conselheira-substituta Sílvia Monteiro. Julgado disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/803557.pdf>. Acesso em 19/08/2022.



Câmara Municipal de Itatiba

entendeu que muitas empresas administradoras de vale alimentação e/ou refeição dispõem de aplicativos para entrega de refeições e, portanto, seria impraticável o entendimento de que a exigência configuraria em direcionamento do certame, como abaixo transcrito:

“Confira-se:

Alelo: iFood, Uber Eats, Rappi, Shopper, Liv Up, Clube Extra. Dispõe de aplicativo para controle do benefício pelo usuário.

VR: iFood, Rappi, Shopper, Liv Up. Dispõe de aplicativo para controle do benefício pelo usuário.

Sodexo: iFood, Rappi, Liv Up, Clube Extra. Dispõe de aplicativo para controle do benefício pelo usuário.

Ticket Restaurante e Alimentação: iFood, Uber Eats, Rappi (rede credenciada), Liv Up, Clube Extra. Dispõe de aplicativo para controle do benefício pelo usuário.

Bem Refeição: iFood, Liv Up. Não dispõe de aplicativo para controle de benefício pelo usuário.

iFood Refeição e Alimentação: iFood. Dispõe de aplicativo para controle do benefício pelo usuário.

UP (Planvale e Policard): Nenhum aplicativo de entrega. Dispõe de aplicativo para controle do benefício pelo usuário.

Verocard: Nenhum aplicativo de entrega. Dispõe de aplicativo para controle do benefício pelo usuário.

Das oito empresas acima indicadas, **apenas duas** não oferecem a possibilidade de utilização do vale alimentação e/ou refeição em **nenhum** aplicativo de entrega. São elas a própria representante e a UP (Planvale e Policard). E **todas** as empresas dispõem de aplicativo para controle do benefício pelo usuário.

3 – O item 2.5 do Anexo I – Termo de referência estabelece que a contratada deverá oferecer aos usuários possibilidade de “pagamento em site (página na internet) ou por aplicativo em no **mínimo uma das empresas de aplicativo de entrega de refeições prontas e produtos alimentícios in natura (delivery)**, tais como: iFood, Rappi ou Uber Eats (refeições) e Pão de Açúcar ou Clube Extra (alimentação)” (destaque acrescido) (Anexo I – Termo de referência, item 2.5).

Uma leitura atenta do item acima revela que:

(a) **não** se trata de exigência dirigida às licitantes ou de condição para a assinatura do contrato, mas de obrigação atribuída à contratada;

(b) a obrigação em comento é **alternativa**, como o indica a conjunção “ou” – possibilidade de “pagamento em site (página na internet) **ou** por aplicativo”; e



Câmara Municipal de Itatiba

(c) no caso de pagamento por aplicativo, a contratada deve oferecer aos usuários a possibilidade de utilização do vale alimentação e/ou refeição em “no mínimo” um deles.

Não parece que as exigências acima tratadas possam de fato ameaçar a participação de considerável número de empresas da presente licitação. O representante se absteve de oferecer elementos probatórios que pudessem indicar o contrário. As informações obtidas por esta autoridade julgadora, que estão mais acima condensadas, indicam que o mercado de vale alimentação e/ou refeição encontra-se em condições de atender ao comando do edital.”

Ademais, a possibilidade de exigir convênio para pagamento em site ou aplicativo em no mínimo uma empresa de delivery, já foi submetida à apreciação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que exarou, através do julgado TC 027512.989.20-3² o entendimento de que:

“5. No que concerne às tecnologias solicitadas, seja pela possibilidade de pagamento “por aproximação”, seja por possuir convênio para pagamento em site (página na internet) ou por apps em no mínimo uma empresa de produtos alimentícios in natura (delivery), impende consignar que o avanço nas formas de comércio e, via de consequência, de pagamentos, é uma constante, mormente no momento em que vivemos em que o uso de novas formas de interação se fez necessária para que as atividades sejam mantidas diante da Covid-19.

Outrora questionava-se o uso do cartão em detrimento do papel na concessão do benefício, depois a utilização de chip como garantia de segurança, agora os cartões “por aproximação” e o uso por aplicativos.

É certo que o avanço tecnológico é uma tendência, cabendo a esta Corte obstar requisições da espécie apenas se demonstrado inequívoco prejuízo à competitividade e à obtenção da melhor proposta, o que, no caso, não ocorreu, já que a Representante se absteve de trazer comprovações sobre suas alegações. Ademais, idêntica impugnação analisada nos autos do processo TC-027001.989.20-1 foi recentemente indeferida nos seguintes termos:

“Em relação às previsões concernentes ao estabelecimento de convênio para aceitação de no mínimo uma das empresas de aplicativos de entrega de refeições prontas (delivery), assim como no que diz à previsão de sistema de pagamento por aproximação, diante do atual cenário mundial de pandemia pelo Covid-19 e da ausência de inequívoca prova de excesso ou direcionamento indevido, não se justifica a adoção da medida excepcional de paralisação do procedimento licitatório”.”

² TC027512.989.20-3. Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. Sessão de 21/12/2020. Disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/799405.pdf>. Acesso em: 19/08/2022.



Câmara Municipal de Itatiba

Nesse sentido, não prospera o argumento da empresa acerca da previsão editalícia, que se deu de forma motivada, conforme item 3.5.1 do TR, e encontra respaldo na legislação e no entendimento firmado pelo TCESP.

DA INADMISSIBILIDADE DE PREÇO OU TAXA NEGATIVA (item 8.2.4)

É sabido que a Administração Pública só pode contratar mediante abertura de licitação, sendo que, qual seja a modalidade adotada, deve-se garantir a observância dos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, previstos expressamente na Lei nº 8.666/93.

Verifica-se que o item 8.2.4, que prevê a inadmissibilidade de preços ou taxas negativas, está de acordo com o disposto no artigo 3º da Medida Provisória nº 1.108/22, que dispõe sobre o pagamento do auxílio-alimentação e prevê que:

Art. 3º O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o art. 2º, não poderá exigir ou receber:
I - Qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;
(...)

Vale ressaltar que, ao contrário do exposto pela empresa, a Lei Municipal nº 2.184/90, instituiu que o regime jurídico único no âmbito do poder legislativo municipal é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Ademais, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, através do recente julgado TC 009245.989.22-3, firmou novo entendimento sobre a matéria, exarando que a vedação ao oferecimento de taxa de administração negativa não denota qualquer ilegalidade ao certame:

EMENTA: REPRESENTAÇÃO CONTRA O EDITAL. PREGÃO PRESENCIAL. TAXA NEGATIVA. INDEFERIMENTO. A vedação ao oferecimento de taxa de administração negativa prevista no edital, mesmo por Entidades não filiadas ao PAT, não denota qualquer ilegalidade ao certame.³

³TC 009245.989.22-3. Tribunal Pleno. Sessão de 06/04/2022. Disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/865416.pdf>



Câmara Municipal de Itatiba

Além disso, no processo nº TC-010031.989.22-1, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo entendeu que:

(...) Ressalto que este Tribunal de Contas firmou novo entendimento sobre a matéria, a partir da decisão exarada nos autos do processo TC-009245.989.22-3 5, passando a considerar possível a vedação à taxa negativa. Nesse contexto, ainda que a Medida Provisória nº 1.108/2022, que proíbe a oferta de taxa negativa, refira-se a pagamento de vale-alimentação no âmbito da Consolidação das Leis de Trabalho e a Câmara Municipal de Mairiporã seja regida exclusivamente pelo Regime Jurídico Único Estatutário, a decisão dos referidos autos assim consignou:

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

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

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

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

Em outras palavras, haveria uma “usurpação” da finalidade precípua da prestação, haja vista que os seus destinatários estariam impedidos, na prática, do recebimento de tais benefícios pelos valores reais de mercado. Veja-se que se a intenção do Decreto nº 10854/21 foi proteger o trabalhador com a vedação, nada mais justificável, até pelo aspecto de isonomia, estendê-la aos demais beneficiários, mesmo que empregados em entidades não filiadas ao PAT.



Câmara Municipal de Itatiba

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

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

Nesse sentido, com bem mencionado pelo MPC,

... “ainda que os servidores do ente licitante, na condição de estatutários, não estejam sujeitos às regras da CLT, há que se reconhecer (...) **que a vedação ao oferecimento de taxa de administração negativa possivelmente se reverte em benefício dos usuários dos cartões, e que os atos da Administração não devem se ater ou se balizar por práticas correntes do mercado, mas sim priorizar, antes de tudo, os interesses do povo – posicionado, nas relações ora discutidas, na vulnerável condição tanto de terceiro alheio à avença como de consumidor, que suportará os custos da taxa negativa. Isto porque as empresas prestadoras dos serviços repassam seus custos aos estabelecimentos comerciais que, por sua vez, os refletem nos preços finais dos produtos e serviços, impactando diretamente no poder aquisitivo do servidor**”.

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

Portanto, não merece acolhimento o inconformismo trazido pela empresa BK Instituição de Pagamento Ltda., uma vez que a vedação de propostas com taxas negativas é reconhecida pelo TCESP e visa priorizar o interesse público, especialmente para se resguardar a execução dos serviços aos servidores públicos do legislativo municipal.

Compulsando os elementos contidos nos autos, verifico que os pedidos acerca da taxa negativa e plataforma específica de delivery não merecem acolhimento, uma vez que o Edital nº 04/2022 e seus anexos respeitaram todas as previsões legais estabelecidas na Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/02, além do entendimento consolidado do TCESP.



Câmara Municipal de Itatiba

No entanto, acolho os argumentos trazidos pela empresa Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda, no que concerne acerca do índice de endividamento.

Nesse sentido, dou **PARCIAL PROVIMENTO** à impugnação feita pela empresa Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda, para determinar a republicação do Edital nº 04/2022, com a aceitação de índice endividamento menor ou igual a 0,95.

No mais, **INDEFIRO** a impugnação acerca das plataformas de Delivery e a impugnação da empresa BK Instituição de Pagamento Ltda, para manter a vedação da aceitação de taxa negativa, uma vez que tais entendimentos estão em conformidade com os entendimentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e demais legislações vigentes.

Retornem os autos para a Diretoria Geral, para dar ciência às empresas interessadas acerca da decisão e demais providências cabíveis.

Itatiba, 22 de agosto de 2022.

AILTON FUMACHI

Presidente da Câmara Municipal de Itatiba