

**PROCESSO n.º:** 1141440  
**NATUREZA:** Denúncia  
**DENUNCIANTE:** BK Instituição de Pagamento Ltda.  
**DENUNCIADA:** Prefeitura Municipal de Santa Luzia

**À Secretaria da Segunda Câmara,**

Tratam os autos de denúncia formulada pela empresa BK Instituição de Pagamento Ltda., com pedido liminar de suspensão do certame, em face de supostas irregularidades no Processo Licitatório n. 21871/2022 – Pregão Eletrônico n. 005/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Santa Luzia, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços referente ao fornecimento de cartões de auxílio alimentação, processamento e carga de créditos eletrônicos, a ser realizada, mensalmente.

A denunciante, em apertada síntese, alega que o edital do Pregão Eletrônico n. 005/2023 veda a oferta de taxa negativa, contrariando vasta jurisprudência consagrada sobre o tema.

A Denunciante, em síntese, alega que o certame regido pelo Edital do Pregão Eletrônico n.º. 005/2023 veda a oferta de taxa negativa, incorrendo em flagrante ilegalidade.

Menciona o entendimento dos tribunais, como STF e TCU, além de tribunais estaduais, e explica que a Administração Pública, ao inadmitir propostas com taxas negativas, ocasionará o empate da maioria das empresas licitantes, que ofertarão taxa de 0%.

Segundo a Denunciante, o Termo de Referência, ao admitir apenas a taxa zero como limite, fere os princípios da competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa e da isonomia, sendo necessária a sua retirada do instrumento convocatório.

Aduz que os servidores públicos do Município não se subordinam à CLT e, conseqüentemente, não se aplica a Lei n.º. 14.442/2022, a qual regulamenta o PAT –Programa de Alimentação do Trabalhador.

Os autos foram encaminhados à Unidade Técnica que emitiu o relatório, peça 15 do SGAP, manifestando-se pela procedência da irregularidade denunciada e pelo deferimento da medida liminar de suspensão do certame, nos seguintes termos:

Observa-se que o Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico n.º. 005/2023 estabelece que o critério de julgamento será o de menor taxa de administração, cujo mínimo permitido será de 0,00% (taxa zero). Confira-se:

4.1.2 Desde já necessário assentar que o desenho contratual que se apresenta traz ínsito que o tipo de preço deve ser MENOR PREÇO GLOBAL, cabendo esclarecer que referida dinâmica se desenvolve sob o prisma de apuração de MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO, podendo, em tese ter TAXA ZERO. 4.1.3 Taxa “0” (zero): a Contratada tenha apresentado a proposta com taxa administrativa de 0,00% (zero por cento) e que, no mês, o Contratante tenha solicitado créditos aos beneficiários no montante total de R\$ 121.500,00 (cento e vinte e um mil e quinhentos reais), o valor a pagar a Contratada será de R\$ 121.500,00 (R\$ 121.500,00 + 0,00% = 121.500,00).

Este Tribunal tem entendimento de que, nos certames que abrangem taxas de administração, é permitido a previsão de ofertas de taxas iguais a zero e também de taxas negativas.

Isso porque a apresentação de ofertas de taxa de administração de valor negativo, por si só, não torna as propostas inexequíveis, devendo ser averiguada a compatibilidade da taxa oferecida em cada caso concreto, a partir de critérios objetivos.

Nesse sentido, o entendimento do Tribunal de Contas da União proferido no Acórdão nº. 1.034/2012-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, matéria extraída do Informativo sobre Licitações e Contratos nº. 104 do TCU<sup>1</sup> :

**A oferta de taxa de administração negativa ou de valor zero, em pregão para prestação de serviços de fornecimento de vale-alimentação, não implica inexequibilidade da respectiva proposta, a qual só pode ser aferida a partir da avaliação dos requisitos objetivos especificados no edital da licitação**

1. Representação formulada por [...], na condução do Pregão Presencial nº 04/11, que antecedeu a contratação de empresa para prestar serviços de fornecimento de vale-alimentação, abrangendo o gerenciamento, distribuição, implementação e administração dos benefícios. Após sorteio realizado entre as empresas [...], em razão de terem apresentado propostas de isenção de taxa de administração (0,00 %), o objeto do pregão foi adjudicado à primeira delas. O relator considerou, em face do disposto no comando contido no art. 4º, inciso XVII, da Lei nº 10.520/2002, que o pregoeiro não deveria ter realizado “precocemente” o referido sorteio, mas sim negociado com as citadas empresas, a fim de obter proposta ainda melhor. Rememorou o teor da Decisão nº 38/1996 – Plenário, por meio da qual o Tribunal decidiu: “deixar assente que, no que pertine às licitações destinadas ao fornecimento de vale-refeição/alimentação, a admissão de ofertas de taxas negativas ou de valor zero, por parte da Administração Pública, não implica em violação ao disposto no art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93, por não estar caracterizado, a priori, que essas propostas sejam inexequíveis, devendo ser averiguada a compatibilidade da taxa oferecida em cada caso concreto, a partir de critérios objetivos previamente fixados no edital”. A despeito dessa e de outras falhas apuradas, considerou que a anulação do respectivo contrato traria inconvenientes que suplantariam eventuais benefícios dela resultantes. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, quanto ao aspecto acima enfocado, decidiu determinar ao SESCOOP-SP que, em futuras licitações: “salvo quando houver comprovada e justificada inviabilidade, passe adotar o entendimento firmado na Decisão nº 38/1996-Plenário, no sentido de que a apresentação de ofertas de taxas de administração negativas ou de valor zero não torna as propostas inexequíveis, devendo ser averiguada a compatibilidade da taxa oferecida em cada caso concreto, a partir de critérios objetivos previamente fixados no edital”. Acórdão n.º 1.034/2012-Plenário, TC 010.685/2011-1, rel. Min. Raimundo Carreiro, 2.5.2012. (negrito no original)

Esse também é o entendimento exarado no Acórdão nº. 552/2008 – TCU, no qual o Ministro Revisor do TCU, Aroldo Cedraz, em seu voto, afirmou:

8.1. Ressalta que a admissão de propostas com taxa de administração irrisória ou negativa não torna o contrato inexequível, visto que 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 durante o período compreendido entre a sua disponibilização pela contratante e o repasse à rede credenciada e, ainda, pela cobrança de “comissão” dos estabelecimentos. Acrescenta que o risco de inexequibilidade deve ser diminuído com a exigência de garantias

<sup>1</sup> Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBB3C741B3347&inline=1>. Acesso em 23/03/2022.

compatíveis com o volume de recursos que seriam intermediados pela prestadora dos serviços.

Na mesma esteira, já decidi esta Corte de Contas, nos autos da Denúncia nº. 1054061, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, Sessão da Segunda Câmara, do dia 17/9/2020:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. PREFEITURA MUNICIPAL. REGISTRO DE PREÇOS. PRELIMINAR PROCESSUAL. PERDA DE OBJETO. REJEITADA. MÉRITO. IRREGULARIDADES. SANÇÃO DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR. ABRANGÊNCIA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. OFERTA DE VALOR ZERO OU NEGATIVO. POSSIBILIDADE. IMPOSIÇÃO DE APRESENTAÇÃO DE REDE CREDENCIADA ANTES DA CONTRATAÇÃO. ANÁLISE DO CASO CONCRETO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

[...]

2. A apresentação de ofertas de valor zero ou negativo, por si só, não tornam as propostas inexequíveis, devendo ser verificada a compatibilidade da taxa ofertada a partir de critérios objetivos, no caso concreto.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

[...]

B) Da vedação de ofertas de taxa de administração com percentual zero ou negativo (subitem 5.2.6 do edital)

[...]

De fato, a exequibilidade da taxa de administração ofertada pelos participantes deve ser aferida por meio de critérios objetivos no caso concreto, não devendo o município vetar, de plano, a oferta de valor zero ou negativo, sob pena de afastar participantes que conseguem praticar tal precificação sem que haja comprometimento de suas respectivas remunerações.

Nesse cenário, considero procedente a presente denúncia, oferecida pela Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. – EPP, no que se refere ao subitem 5.2.6 do ato convocatório.

Todavia, diante da comprovada correção editalícia promovida pela municipalidade, conforme acima colacionado, deixo de responsabilizar os gestores. (G.n.)

Feitas essas considerações, esta Unidade Técnica entende que a taxa de administração negativa é uma prática comum no mercado, que favorece a competitividade do certame e o interesse público.

Ressalta-se que a primeira versão do instrumento convocatório permitia, expressamente, a apresentação de taxas de valor percentual negativo. Contudo, conforme esclarecimentos constantes no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Santa Luzia<sup>2</sup>, o Termo de Referência foi retificado para se adequar à Lei nº. 14.442/2022, de modo a proibir a oferta de taxas menores de 0,00% (taxa zero).

Quanto à proibição decorrente do art. 3º da Medida Provisória 1.108/2022<sup>3</sup> – que foi convertida na Lei nº. 14.442/2022 – cabe menção ao acórdão da Denúncia nº.

<sup>2</sup> <https://www.santaluzia.mg.gov.br/v2/index.php/licitacao/pregao-eletronico-edital-005-2023/>

<sup>3</sup> “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;”

1120086, de relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, por meio da qual a 2ª Câmara deste Tribunal se posicionou pela inaplicabilidade da referida norma, deferindo a medida cautelar pleiteada naquela ocasião, tendo em vista a vedação irregular à oferta de taxa negativa:

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 de 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.

[...]

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. (G.N.)

Menciona-se, também, o entendimento adotado na Denúncia nº. 1121133, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, Sessão da Primeira Câmara, do dia 13/12/2022:

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO, EMISSÃO E FORNECIMENTO DE VALE ALIMENTAÇÃO. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA. MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.108/2022. IMPROCEDÊNCIA. PREVISÃO DE PAGAMENTO EM ATÉ TRINTA DIAS DA ENTREGA DO OBJETO. PARTICULARIDADES DO REGIME DE PAGAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Nos certames para fornecimento de vale refeição ou alimentação, o oferecimento de proposta com taxa de administração zero ou negativa é regular, consoante jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União.

2. A edição da Medida Provisória n. 1.108/2022, posteriormente convertida na Lei n. 14.442/2022, não obsta a aceitação de taxa de administração negativa em procedimentos licitatórios direcionados à contratação de empresa para fornecimento de vale alimentação, uma vez que tal normativo dispõe exclusivamente sobre alterações no âmbito da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e da Lei n. 6.321/1976, que institui e regulamenta o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

De fato, as disposições da Lei nº. 14.442/2022 referem-se ao pagamento de vale-alimentação no âmbito da Consolidação das Leis de Trabalho – em regime de

emprego – enquanto os servidores dos municípios consorciados se submetem ao regime jurídico único, dos servidores da administração direta municipal, conforme o art. 39 da CF/88<sup>4</sup>.

Além disso, em análise à Exposição de Motivos da MP 1.108/20225, depreende-se que a previsão de vedação de “qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado” foi justificada com base em um “duplo benefício” que seria garantido às pessoas jurídicas beneficiárias de isenção tributária para implementar o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT):

**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. (G.N.)**

Ocorre que, tratando-se de servidores públicos estatutários, não há que se falar em isenção de encargos sociais (INSS e FGTS).

Por essas razões, haja vista o entendimento deste Tribunal de que a MP 1.108/2022<sup>5</sup>, convertida na Lei nº. 14.442/2022, versa exclusivamente sobre o auxílio alimentação previsto na CLT e sobre os programas de alimentação do trabalhador, disciplinados pela Lei Federal nº. 6.321/1976; verificando-se, ainda, que objeto da presente licitação se refere ao fornecimento de cartões de Auxílio Alimentação para os servidores públicos do Município de Santa Luzia, entende esta Unidade Técnica pela procedência da Denúncia quanto à vedação de descontos negativos na taxa de administração.

Desse modo, em consonância com o estudo técnico, verifica-se a procedência da denúncia quanto à irregularidade do item 4.1.2 do edital limita a taxa de administração a zero, vedando, portanto, a contratação com taxa de administração negativa, ficando, dessa forma, caracterizada a fumaça do bom direito.

Ressalte-se que, conforme apontou o estudo técnico, a taxa de administração negativa é uma prática comum no mercado e pode favorecer a competitividade do certame em benefício do interesse público.

Somado a isso, verifica-se que a sessão do pregão eletrônico está prevista para ocorrer no dia 07/03/2023 às 9h, ficando demonstrada a ocorrência do perigo da demora.

Isso posto, diante dessas circunstâncias, verificam-se os elementos necessários para a concessão da medida liminar de suspensão do pleito, conforme conclusão da Unidade Técnica no trecho abaixo destacado:

<sup>4</sup> Vide ADI n. 2.135-DF, que suspendeu a redação dada ao art. 39 pela EC 19/1998.

<sup>5</sup> Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9096163&ts=1662385103875&disposition=inline>

Em análise ao Edital, verifica-se que o Pregão Eletrônico está em andamento e que a sessão ocorrerá no dia 07/03/2023, às 09:00, sendo razoável a suspensão da licitação, pela presença dos requisitos autorizadores para a concessão da cautelar ora pleiteada

O *fumus boni iuris* resta demonstrado na irregularidade quanto à vedação de propostas com taxa negativa, o que pode prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa pela Administração Pública. O *periculum in mora*, por sua vez, está configurado devido à iminente abertura da sessão pública, o que pode culminar em propostas com taxas de administração desvantajosas e consequente prejuízo ao erário.

Ressalte-se que, nos termos do art. 267 da Resolução nº 12/2008, este Tribunal de Contas no exercício da fiscalização dos procedimentos licitatórios poderá determinar a suspensão dos certames até a data da assinatura dos respectivos contratos ou da entrega dos bens ou dos serviços, sempre que houver receio de grave lesão ao erário, fraude ou risco de ineficácia da decisão de mérito.

Assim, em consonância com a conclusão da análise técnica, cujos fundamentos admito como razão de decidir, considero presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, havendo, portanto, elementos para ensejar a concessão da medida liminar no caso em análise.

Nos termos do art. 60 da Lei Orgânica e do art. 264 c/c o art. 197 do RITCMG, determino a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico n. 005/2023, deflagrado pela Prefeitura de Santa Luzia, *ad referendum* da Segunda Câmara, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 (mil reais), até o limite de R\$10.000,00 (dez mil reais), consoante art. 90 da Lei Orgânica, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis.

Fixo o prazo de 5 (cinco) dias para que o Sr. Thiago Henrique Ferreira, Secretário Municipal de Administração e Gestão de Pessoas de Santa Luzia, subscritor do Anexo I do Termo de Referência do edital comprove, nos autos a adoção da medida ordenada, mediante publicação do ato de suspensão do procedimento licitatório.

Em caso de revogação ou anulação do certame, determino que se faça comunicação a este Tribunal de Contas a respeito, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, comprovando-se a publicidade do respectivo ato.

Intimem-se a Pregoeira e o Prefeito Municipal de Santa Luzia, em caráter de urgência, do teor desta decisão, nos termos do art. 166, § 1º, incisos I e VI, do Regimento Interno.

Comunique-se, ainda, a denunciante.

Em seguida, efetivem-se os trâmites necessários à submissão desta decisão à Segunda Câmara deste Tribunal para referendo.

Após, retornem-se os autos conclusos.

Tribunal de Contas, em 3 de março de 2023.

**Conselheiro Mauri Torres**  
**Relator**