



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo n.º: 1.156.611/2023
Natureza: Denúncia
Denunciante: Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda.
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Nova Era

RELATÓRIO

1. Denúncia formulada pela Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda., com pedido de suspensão liminar, em razão de suposta irregularidade verificada no edital do Pregão Eletrônico nº 40/2023 – Processo Licitatório nº 126/2023, realizado pelo município de Nova Era, cujo objeto é a prestação de serviços de implementação, gerenciamento e administração de auxílio alimentação por meio de cartão magnético e/ou cartão eletrônico, com tecnologia de chip, e respectivas cargas mensais, em quantidade e frequência variável.

2. A denunciante apontou que o item 19.3 do termo de referência do edital sobre o critério de desempate está em desacordo com a legislação pertinente, porque permite que a Administração Municipal interfira na relação comercial entre as empresas participantes e sua rede credenciada.

19.3 - O critério de julgamento da proposta será o de menor percentual (menor taxa de administração).

NÃO SERÁ ADMITIDA TAXA NEGATIVA – DESÁGIO CONFORME DISPOSTO NO ACORDÃO 459/2023 DO TCU BEM COMO DECRETO Nº 10.854/2021 E LEI FEDERAL Nº 14.442/2022 (...)

Do empate entre as propostas:

Na hipótese de apresentação de propostas inicial no sistema, ou na fase de lances, os percentuais ficarem empatados, será utilizado como critério de desempate nesta ordem:

1º - Menor percentual cobrado pela empresa aos estabelecimentos credenciados. Este percentual não entrará na fase de lances, devendo ser informado uma única vez no sistema.

OBS: Caso a empresa decida por não informar o percentual a ser cobrado dos estabelecimentos credenciados, poderá ficar fora da disputa no caso de empate entre as propostas.

2º - Persistindo o empate será realizado o sorteio.

3. A denúncia foi recebida no Tribunal de Contas em 22/9/2023, peça 4.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

4. Após intimados, os responsáveis apresentaram resposta e documentos anexados às peças 10 a 17.

5. Considerando nova informação trazida nos autos, no sentido de que o edital da licitação havia sido retificado, com a exclusão do critério de desempate baseado no percentual que a empresa contratada cobraria dos comerciantes (retificação publicada no Diário Oficial dos Municípios, de 26/9/2023), conforme questionado na denúncia, o Relator indeferiu o pedido de medida cautelar proposto, consoante decisão monocrática à peça 19.

6. A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (i) entendeu pela improcedência do apontamento questionado na denúncia, em razão da retificação do edital, e (ii) apresentou apontamento complementar quanto à vedação de fixação de taxas de administração negativas, entendendo pela procedência da denúncia nesse ponto. Ao final, propôs a citação dos responsáveis e o deferimento do pedido de medida cautelar proposto, em razão do apontamento complementar (peça 26).

7. O MPC-MG, peça 28, opinou pela citação dos srs. Txai Silva Costa, Prefeito do Município de Nova Era, Edmar Gonçalves, Pregoeiro Municipal, Helvécio Ermelindo Ferreira, Secretário de Obras e Serviços Urbanos, Marxiley Lima Azevedo, Secretário de Água e Esgoto, Poliana Aparecida Barbosa de Souza Baeta, Secretária de Saúde, Verônica Bueno Silva, Secretária de Desenvolvimento Econômico e Social, e Paula Martins da Costa Drumond, Secretária de Administração, todos subscritores do edital do Pregão Presencial nº 40/2023 – Processo Licitatório nº 126/2023, para apresentação de esclarecimentos e documentos que entenderem pertinentes sobre todos os apontamentos realizados pelo denunciante e pela unidade técnica do TCEMG.

8. O Relator determinou a intimação dos srs. Edmar Gonçalves, Pregoeiro Municipal, e Txai Silva Costa, Prefeito Municipal, para que encaminhassem ao tribunal cópia da ata da sessão de julgamento das propostas do Pregão Presencial nº 40/2023 – Processo Licitatório nº 126/2023, peça 29.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

9. Foi apresentada resposta conforme peças 33 a 66. Na oportunidade, o Prefeito Municipal apresentou o comprovante de publicação do despacho de suspensão do certame, em 29/11/2023.

10. À peça 68, o Relator indeferiu o pedido de medida cautelar formulado pela unidade técnica, tendo em vista que o certame já se encontra suspenso, por iniciativa do Prefeito Municipal, até que advenha decisão resolutiva do Tribunal acerca da matéria dos presentes autos. Na oportunidade, foi ainda determinada a citação dos responsáveis para apresentação de defesa.

11. Os denunciados se manifestaram à peça 86.

12. A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, peça 96, concluiu pela irregularidade do item do edital que vedava a taxa de administração negativa, com aplicação de multa, conforme previsão do art. 85, inciso II, da LC nº 102/2008.

FUNDAMENTAÇÃO

I) Do apontamento denunciado – Critério de desempate, menor taxa secundária, em desacordo com a legislação pertinente

13. O edital da licitação foi retificado, com a exclusão do critério de desempate baseado no percentual que a empresa contratada cobraria dos comerciantes (retificação publicada no Diário Oficial dos Municípios, de 26/9/2023), conforme questionado na denúncia, devendo este apontamento ser desconsiderado.

14. Conforme defesa apresentada pelos denunciados, peça 10, a nova redação do item determina o desempate por sorteio, nos seguintes termos:

Do empate entre as propostas:

Na hipótese de apresentação de propostas inicial no sistema, ou na fase de lances, os percentuais ficarem empatados, será utilizado como critério de desempate o sorteio público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

(realizado pelo sistema Licitar Digital), com preferência para ME/EPP.

II) Do apontamento complementar – Vedação de taxa de administração negativa

15. À peça 26, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação apresentou apontamento complementar quanto à vedação de fixação de taxas de administração negativas, entendendo pela procedência da denúncia neste ponto. De acordo com o relatório técnico:

Ressalta-se que a sessão pública do certame ocorreu no dia 10/10/2023, e houve a participação de 15 (quinze) empresas licitantes, sendo que todas apresentaram taxa 0,00, devido à vedação de propostas dotadas de taxas negativas, vejamos:

Lances				
Lote	Etapa	Fornecedor	Valor do Lance	Data/Hora
Lote 1	Negociação	BANKROW INSTITUICAO DE PAGAMENTO S.A. 34.837.066/0001-52	0,00	10/10/2023 10:05:00
Lote 1	Negociação	MS Serviços administrativos LTDA 26.069.189/0001-62	0,00	10/10/2023 14:57:15
Lote 1	Negociação	UP BRASIL ADMINISTRACAO E SERVICOS LTDA 02.959.392/0001-46	0,00	10/10/2023 14:57:15
Lote 1	Negociação	VEROCHEQUE REFEICOES LTDA 06.344.497/0001-41	0,00	10/10/2023 14:57:15
Lote 1	Negociação	BK INSTITUICAO DE PAGAMENTO LTDA 16.814.330/0001-50	0,00	10/10/2023 14:57:15
Lote 1	Negociação	Trivale Administração LTDA 00.604.122/0001-97	0,00	10/10/2023 14:57:15
Lote 1	Negociação	LE CARD ADMINISTRADORA DE CARTOES LTDA 19.207.352/0001-40	0,00	10/10/2023 14:57:15
Lote 1	Negociação	BIQ BENEFÍCIOS LTDA 07.878.237/0001-19	0,00	10/10/2023 14:57:15
Lote 1	Negociação	MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTÕES E SERVIÇOS LTDA ME 21.922.507/0001-72	0,00	10/10/2023 14:57:15
Lote 1	Negociação	GREEN CARD S/A REFEIÇÕES COMÉRCIO E SERVIÇOS 92.559.830/0001-71	0,00	10/10/2023 14:57:15
Lote 1	Negociação	CDC ADMINISTRAÇÃO DE CARTÕES EIRELI 22.725.828/0001-40	0,00	10/10/2023 14:57:15



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Lote 1	Negociação	PERSONAL NET TECNOLOGIA DE INFORMACAO LTDA 09.687.900/0002-04	0,00	10/10/2023 14:57:15
Lote 1	Negociação	Rom Card Administradora de Cartões Ltda 20.895.286/0001-28	0,00	10/10/2023 14:57:15
Lote 1	Negociação	CARTÃO BRB S.A. 01.984.199/0001-00	0,00	10/10/2023 14:57:15
Lote 1	Negociação	Enoq Capital Instituição de Pagamentos LTDA 35.990.763/0001-01	0,00	10/10/2023 14:57:15

Assim, em que pese o indeferimento da cautelar pelo Nobre Relator, esta Unidade Técnica entende que a irregularidade no Termo de Referência, relativa à vedação à apresentação de taxa negativa, justifica a suspensão do certame, uma vez demonstrada a existência de prejuízos aos princípios da competitividade e da escolha da melhor proposta.

16. Os denunciados apresentaram defesa no seguinte sentido, peça 86:

Essa questão jurídica decorre da interpretação da norma. Assim, ao negar a aplicação do inciso I, do artigo 3º, da Lei 14.442/2022 aos servidores municipais significa, de maneira indireta, se está transferindo a eles o ônus dos descontos negativos oferecidos pelas empresas gestoras dos cartões de auxílio-alimentação. Isso ocorre porque é notório que os descontos negativos impostos as empresas fornecedoras de alimentos acabam sendo refletidos nos preços dos produtos adquiridos pelos trabalhadores.

Esta realidade fica evidente quando os servidores, trabalhadores, ao utilizarem o cartão-alimentação para compras se deparam com tabelas de preços diferenciadas nos estabelecimentos comerciais, impactando diretamente na aquisição de alimentos para si e suas famílias, fazendo incidir gravíssimo desvio de finalidade do auxílio-alimentação.

E importante destacar que a jurisprudência utilizada por esta Corte data de 2021 e 2022. Entretanto, o tema em discussão reflete entendimentos mais recentes de outros tribunais. Com o devido respeito, isso leva os requeridos a solicitar respeitosamente a Vossa Excelência a reforma do entendimento dado ao assunto, em conformidade com decisões judiciais atualizadas de outros tribunais. Este pedido visa garantir que as diretrizes adotadas estejam alinhadas com as interpretações jurídicas mais recentes e pertinentes.

Apesar do entendimento ora rechaçado, a aceitação de uma taxa de administração negativa na contratação de implementação, gerenciamento e administração de cartão-alimentação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

não só se revela prejudicial para a Administração Pública, mas também para o próprio servidor público, trabalhador, que deveria ser o principal beneficiado nessa relação contratual. Com a implementação de uma taxa de administração negativa, o servidor sofre os impactos do desequilíbrio nessa relação contratual.

Não parece plausível, d.m.v., que uma empresa, cuja fonte de receita e a taxa de administração cobrada pelo gerenciamento do cartão-alimentação, consiga sobreviver ao conceder aos seus clientes uma taxa de administração negativa. Em outras palavras, em vez de receber pelo serviço prestado, a empresa estaria, em tese, pagando para oferecer o serviço.

17. No reexame, peça 96, a unidade técnica reafirmou seu posicionamento adotado à peça 26:

Neste exame de defesa, não obstante os argumentos apresentados pelos Responsáveis, mormente daqueles constantes das decisões dos Tribunais de Contas da União, de São Paulo, do Paraná e do Espírito Santo, reafirma-se o entendimento adotado por esta Corte de Contas, mencionados anteriormente, no sentido de que é permitido a apresentação de taxas de administração negativas.

Também, reafirma-se o entendimento de que a MP nº. 1.108/2022, convertida na Lei nº. 14.442/2022, aplica-se apenas às pessoas jurídicas empregadoras regidas pelas regras celetistas, beneficiárias da dedução do imposto de renda calculado sobre o lucro tributável instituída pelo PAT, restando claro, novamente, que no âmbito da Administração Pública, permite-se a adoção de taxas negativas de administração.

Por último, reafirma-se o entendimento de que:

“[...] no caso do setor público, os princípios licitatórios da obtenção da proposta mais vantajosa e da competitividade também devem ser observados, de forma que a extensão ao regime estatutário de regra prevista para o regime celetista – por simples interpretação principiológica – pode resultar em postura demasiadamente proativa dos Tribunais de Contas, em interpretação que extrapola os limites da Lei nº. 14.442/2022, além de representar intromissão indevida na formulação dos preços pelas empresas licitantes, atividade tipicamente privada.

Portanto, conclui-se pela rejeição das alegações de defesa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

18. O TCEMG tem jurisprudência segundo a qual o art. 3º, inciso I, da Lei nº 14.442/2022 não se aplica às relações jurídicas entre os municípios e os servidores públicos, apenas naquelas regidas pela CLT, o que contraria a cláusula do edital questionada pela unidade técnica. Além do mais, a vedação de taxa negativa no presente caso impediu uma competitividade maior, pois todos os concorrentes anunciaram taxa de administração zero, **sendo feito sorteio para escolher o vencedor, o que não é o critério mais adequado.**

19. Acerca da matéria, o entendimento mais recente do TCE-MG permanece o mesmo, em relação a outros acórdãos exarados em 2021 e 2022, consoante questionado pela defesa, como se pode perceber no acórdão proferido nos autos da Denúncia nº 1.148.673, julgado pela Primeira Câmara na sessão do dia 27/2/2024:

Como já abordado na decisão que indeferiu o pedido cautelar requerido pela denunciante (peça 6), o Tribunal de Contas da União – TCU possui o entendimento de que, em processos licitatórios dessa natureza, não deve ser proibida a apresentação de propostas contendo taxa de administração zero ou negativa, podendo citar, nesse sentido, decisão proferida no bojo do Acórdão 321/2021-Plenário, do qual retiro o seguinte enunciado (sem grifos no original):

Em licitações que tenham por objeto o gerenciamento de frota com tecnologia de pagamento por cartão magnético, **não deve ser proibida a apresentação de proposta de preço com taxa de administração zero ou negativa, porquanto a remuneração das empresas prestadoras desse serviço não se limita ao recebimento da taxa de administração**, mas decorre também da cobrança realizada aos estabelecimentos credenciados e dos rendimentos das aplicações financeiras sobre os repasses dos contratantes, desde seu recebimento até o efetivo pagamento à rede conveniada.

Esta Corte de Contas também já teve a oportunidade de se manifestar sobre o tema em ocasiões anteriores, posicionando-se pela licitude desse procedimento em editais de licitação destinados ao fornecimento de cartões de auxílio-alimentação (sem grifos nos originais):

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO DE CRÉDITOS



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARA ALIMENTAÇÃO E REFEIÇÃO, POR MEIO DE CARTÕES ELETRÔNICOS OU MAGNÉTICOS. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA COMO CRITÉRIO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO E DE PESQUISA DE PREÇOS. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. 1. **Nas licitações destinadas ao fornecimento de cartões de vale refeição e ou alimentação, é lícita a fixação de taxas de administração negativas.** 2. A Portaria MTE n. 1.287/2017 extrapolou a competência regulamentar ao vedar a adoção de taxas de serviço negativas para as empresas prestadoras inscritas no PAT, impedindo a obtenção de propostas mais vantajosas nos certames relacionados a contratos de fornecimento e administração de vale-alimentação e ou vale-refeição, em ofensa ao disposto no art. 4º inciso X da Lei Nacional n. 10.520/02 e no art. 3º da Lei n. 8.666/93. (Denúncia 1054096. Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho. Sessão do dia 24/05/2022. Disponibilizada no DOC do dia 01/06/2022)

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. CARTÃO ELETRÔNICO/TICKET. PENALIDADE ADMINISTRATIVA. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA. ABRANGÊNCIA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL E DOUTRINÁRIA. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR-PAT. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA. INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. [...] 2. **Nas licitações destinadas ao fornecimento de vale-refeição/ alimentação, é admissível a oferta de taxas de administração negativas ou de valor zero.** 3. A Portaria MTE n. 1.287/2017 ultrapassou a competência regulamentar ao vedar a adoção de taxas de serviço negativas para as empresas prestadoras inscritas no PAT, impedindo a obtenção de propostas mais vantajosas nos certames relacionados a contratos de fornecimento e administração de vale-alimentação/vale-refeição, constituindo-se ofensa ao art. 4º, inciso X, da Lei Federal n. 10.520/2002 e ao art. 3º da Lei Federal n. 8.666/93. (Denúncia 1053877. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão do dia 05/08/2021. Disponibilizada no DOC do dia 22/09/2021)

Assim, tendo em vista os precedentes citados, não há dúvida de que a proibição por parte da Administração de apresentação de propostas com taxas negativas, em licitações



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

destinadas ao fornecimento de vale-refeição ou alimentação, é, de há muito, considerada irregular tanto por este Tribunal de Contas quanto pelo TCU.

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 dessa natureza. Tal prática não implica, necessariamente, na inexecutabilidade da proposta, uma vez 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 concedidos durante o período compreendido entre a sua disponibilização pela contratante, em favor do beneficiário, e o pagamento à rede credenciada, por exemplo. Esse entendimento, a meu ver, não se modifica com a promulgação da Lei 14.442/2022, 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). E, 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.

Diante disso, entendo que não procedem as alegações tratadas na presente denúncia.

20. Assim, em consonância com a unidade técnica, o MPC-MG considera procedente o apontamento de irregularidade. Entretanto, diante da existência de controvérsia jurisprudencial sobre o tema entre os tribunais de contas do país e haja vista que o edital foi expresso em fundamentar a cláusula 19.3 no dispositivo da lei federal e em julgamento do Tribunal de Contas da União no acórdão 459/2023, o MPC-MG não vislumbra dolo nem erro grosseiro na conduta dos agentes públicos a fundamentar a aplicação de sanções pecuniárias aos responsáveis.

CONCLUSÃO

21. O Ministério Público de Contas **OPINA:**

I) pela procedência parcial da denúncia apresentada pela empresa Mega Vale



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Administradora de Cartões e Serviços Ltda. em face do Pregão Eletrônico n° 40/2023 – Processo Licitatório n° 126/2023 realizado pelo município de Nova Era, com relação ao apontamento relativo à vedação de taxa de administração negativa;

II) considerando que o certame se encontra suspenso, não tendo havido ainda assinatura de contrato administrativo, bem como que a vedação de taxa de administração negativa prejudicou nitidamente a competitividade do certame, pois todos os concorrentes anunciaram taxa de administração zero, **sendo feito sorteio para escolher o vencedor, o que não é o critério mais adequado**, pela expedição de determinação ao sr. Txai Silva Costa, Prefeito do Município de Nova Era, para que encaminhe ao TCE-MG prova de anulação do Pregão Eletrônico n° 40/2023 – Processo Licitatório n° 126/2023, sob pena de multa no caso de seu descumprimento;

III) pela expedição de determinação ao sr. Txai Silva Costa, Prefeito do Município de Nova Era, para que encaminhe ao TCE-MG cópia integral de eventual procedimento licitatório que venha a ser publicado em substituição ao Pregão Eletrônico n° 40/2023 – Processo Licitatório n° 126/2023, sob pena de multa no caso de seu descumprimento.

Belo Horizonte, 25 de março de 2024.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES
Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais