



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Relatora Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



(MÉRITO)

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 04.06.2014 – SECÇÃO ESTADUAL
EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL

Processos: **1916.989.14-8**

2037.989.14-2

2047.989.14-0

Representantes: - Verocheque Refeições Ltda., por seu Sócio Nicolas Teixeira Veronezi

- Planinvest Administração e Serviços Ltda., por seu advogado Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques - OAB/SP nº 261.130

- Trivale Administração Ltda., por seu advogado André Botelho de Abreu Sampaio - OAB/SP n. 260.915

Representada: **Fundação Editora da Unesp - FEU**

Diretor Presidente: **José Castilho Marques Neto**

Superintendente

Administrativo e

Financeiro: **Willian de Souza Agostinho**

Assunto: **Representações formuladas contra Edital de Tomada de Preços nº. 02/2014 (Processo nº. 38/2014), destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração e gerenciamento de benefício de vale refeição e vale alimentação, na forma de cartão eletrônico com chip, para fornecimento aos funcionários e colaboradores da FEU, conforme especificações contidas no edital e seus anexos.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador da Fazenda do Estado, Senhor Representante do Ministério Público de Contas,

Trata-se de representações formuladas pelas empresas Verocheque Refeições Ltda., Planinvest Administração e Serviços Ltda., e Trivale Administração Ltda., contra Edital de Tomada de Preços nº. 02/2014 (Processo nº. 38/2014), destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração e gerenciamento de benefício de vale refeição e vale alimentação, na forma de cartão eletrônico com “*chip*”, para fornecimento aos funcionários e colaboradores da FEU.

Conforme documentação que acompanha as iniciais, o procedimento impugnado tinha abertura marcada para o dia 06/05/2014, às 10h.

Em resumo, a Representante **Verocheque Refeições Ltda.** se insurge contra a previsão constante do Item 2 – Do objeto, no sentido de que os cartões sejam eletrônicos, com “*chip*”, especificação que, a seu entender, implica restrição à participação de inúmeras empresas em condições de bem executar o serviço licitado.

Afirma que a maioria das empresas do ramo opera com cartão alimentação e/ou refeição através do cartão magnético com tarja, com fornecimento de um cartão para cada usuário, protegido por senha de segurança individual e intransferível, o que sempre foi suficiente em termos de segurança para o sistema.

Argumenta que a tecnologia utilizada pelos Bancos e Operadoras de Cartão de Crédito, com a adoção de “*chip*” de segurança, não impede a clonagem desses cartões, fato que vem sendo noticiado na Imprensa de todo o país, situação que não se verifica no caso dos cartões alimentação e/ou refeição.

A exigência, a seu ver, contraria o artigo 3º, da Lei nº. 8.666/93 e o artigo 3º, da Lei nº. 10.520/2002, mostrando-se excessiva e desarrazoada, bem como restritiva e acrescenta que a padronização dos cartões alimentação/refeição das empresas do segmento facilita a identificação dos adesivos por parte dos usuários, impossibilitando sua alteração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Reporta-se ao artigo 17 da Portaria nº. 03/2002, da Secretaria de Inspeção do Trabalho, sobre o “lay-out” dos cartões refeição/alimentação.

Pondera ainda acerca do não atendimento à legislação do PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador em razão da escolha do “cartão dupla face”.

Ao final requer deste Tribunal a adoção de medida que suspenda o andamento do certame, com posterior determinação de correção do instrumento convocatório no ponto impugnado.

Por sua vez, a empresa **Planinvest Administração e Serviços Ltda.** igualmente critica a exigência constante do objeto do Edital, relativa à adoção da tecnologia “*chip de segurança*”, que considera excessiva e desarrazoada, por provocar restrição ao caráter competitivo do Certame, na medida em que impõe às licitantes a utilização de tecnologia específica, inerente apenas a uma ou duas empresas do setor (líderes do mercado), inviabilizando o ingresso de dezenas de potenciais proponentes com plenas condições de executar o objeto licitado, mas que não dispõem dessa nova tecnologia.

Entende não haver justificativa plausível que fundamente a exigência dos cartões eletrônicos serem dotados especificamente de “*chip*” de leitura, uma vez que essa tecnologia é nova no segmento e encarece significativamente a prestação dos serviços, não sendo essencial para a execução do objeto ora licitado.

Aduz que em todas as licitações que envolvem a contratação de empresa especializada para fornecimento e administração de vales de benefícios, não é prática exigir cartões eletrônicos com “*chip*” por encarecer a prestação de serviços.

Sustenta que o uso dessa tecnologia é viável às instituições bancárias que, por gozarem de poderio econômico e por transacionarem valores vultuosos, investiram nesse aparato técnico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Argumenta ainda que os cartões eletrônicos, em substituição aos antigos e ultrapassados vales de benefícios em papel, vêm sendo a modalidade e documentos de legitimação mais usual nas contratações com a Administração Pública, mas não com a integração de “*chip*”, pois o cartão eletrônico ou magnético já é dotado de sistema de segurança que inviabiliza a sua utilização por quem não é o titular do documento, justamente por prescindir de senha pessoal para validar a transação.

Acerca da segurança do cartão com tarja magnética, acrescenta que a disponibilização dos créditos ocorre de forma eletrônica nos documentos de cada beneficiário, os quais podem acompanhar toda a movimentação de seus cartões pela internet, sendo totalmente dispensável o emprego de “*chip*”, cuja finalidade será apenas para encarecer os serviços e restringir o fomento da competitividade no certame.

Alega que a Representada não comprovou no Edital a necessidade dos cartões eletrônicos serem obrigatoriamente fornecidos com a tecnologia do “*chip*” de leitura, o que convalida as assertivas de que referida exigência além de ser despropositada, maculará a lisura do certame por obstar o ingresso de potenciais licitantes na disputa.

Destaca que os valores transacionados nos vales de benefícios são de pequena monta e destinados unicamente para compra de alimentos em estabelecimentos específicos e previamente credenciados com a empresa gestora do respectivo benefício, diferentemente dos cartões de crédito/débito, nos quais cifras substanciais podem ser operacionalizadas por instituições bancárias para aquisição de qualquer bem ou serviço e em qualquer estabelecimento.

Reporta-se a lições da Doutrina sobre o tema e a decisão proferida no processo nº 926.989.14-6, pleiteando, ao final, a suspensão do Certame e a procedência da Representação.

De igual modo, a Representante **Trivale Benefícios Ltda.**, impugna o Edital quanto ao mesmo aspecto, qual seja, a descrição do objeto, que contempla o fornecimento de cartões com “*chip*” de segurança.

Segundo seu arrazoado, o produto licitado, nos moldes perpetrados indica restrição à participação de dezenas de empresas aptas a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



prestarem o serviço, tendo em vista que apenas poucas têm condições de participar da concorrência, atendendo a todos os seus termos.

Acrescenta que, com o cartão de tarja magnética, é possível criptografar as informações codificando-as para uma pesquisa em um banco de dados seguro, onde é possível controlar em tempo real as transações, validando-as após passar por diversas parametrizações sistêmicas, concluindo que este tipo de cartão trabalha em um sistema mais seguro e completo para armazenamento e conferência de dados, evitando que as informações fiquem armazenadas no próprio cartão.

Esclarece a forma como se dá a prestação do serviço pela tecnologia de cartão magnético e noticia que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal teve uma licitação fracassada em Certame com exigência similar, noticiando que a questão, submetida ao Tribunal de Contas da União, no processo TC-006.034/2013-6, foi objeto de recomendação no sentido de que se reavalie a exigência de cartão com “*chip*” de segurança.

Discorre sobre os dispositivos constitucionais e legais a seu ver afrontados, bem como a jurisprudência deste Tribunal e do Tribunal de Justiça sobre a matéria e, ao final, requereu a Suspensão do Certame e a procedência da Representação.

Examinando os termos das presentes Representações, identifiquei disposição editalícia que, ao menos em tese, afronta a legislação de regência, como vem declarando a jurisprudência deste Tribunal ao reprovar a exigência de adoção da tecnologia de cartões com “*chip*” de segurança para objetos da espécie, a semelhança dos julgamentos proferidos nos processos nº. 2222.989.13-9, nº. 2226.989.13-5 e nº. 2235.989.13-4, sob relatoria do eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo e, bem assim, nos processos 926.989.14-6 e 1258.989.14-4 e 1263.989.14-7, relatados, respectivamente, pelo Conselheiro Renato Martins Costa e pelo Substituto de Conselheiro Samy Wurman.

Por esses motivos, e considerando que o Certame impugnado tinha abertura marcada para 10h do dia 06/05/2014, com fundamento no parágrafo único do artigo 221 de nosso Regimento Interno, determinei a expedição de ofício à autoridade responsável pelo procedimento, requisitando-lhe cópia completa do edital, a ser remetida a esta Corte, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, facultando-lhe, ainda, no mesmo prazo, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



oferecimento de esclarecimentos quanto aos pontos de impropriedade tratados na inicial.

No interesse da lisura do certame e, considerando que este Tribunal poderá decidir pela alteração do ato convocatório, determinei a suspensão do Certame até apreciação final da matéria.

Em Sessão de 07/05/2014, este Plenário referendou os atos preliminares anteriormente praticados, ocasião em que recebeu as matérias como Exames Prévios de Edital.

Após sua regular notificação, a Fundação Editora da UNESP – FEU compareceu aos autos noticiando o acolhimento das impugnações em questão, decidindo pela exclusão da exigência de chip eletrônico dos cartões refeição e alimentação.

Ao examinar a matéria, a Procuradoria da Fazenda do Estado e a respectiva Chefia opinaram pela procedência das Representações.

Na oportunidade de se manifestar sobre a matéria, o Ministério Público de Contas opinou pela parcial procedência da Representação abrangida pelo processo nº. 1916.989.14/8, afastando apenas a crítica dirigida ao alegado não atendimento à legislação do PAT – Programa de alimentação do Trabalhador, vez que este Tribunal tem aceitado a junção dos serviços de vale-refeição e de vale-alimentação, a exemplo do decidido nos processos 2514.989.13, e, bem assim, pela procedência das Representações tratadas nos processos 2037.989.14-2 e 2047.989.14-0.

É o relatório.

GC.CCM-24



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Relatora Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



(MÉRITO)

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 04.06.2014 – SECÇÃO ESTADUAL

EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL

Processos: 1916.989.14-8
2037.989.14-2
2047.989.14-0

Representantes:

- Verocheque Refeições Ltda., por seu Sócio Nicolas Teixeira Veronezi
- Planinvest Administração e Serviços Ltda., por seu advogado Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques - OAB/SP nº 261.130
- Trivale Administração Ltda., por seu advogado André Botelho de Abreu Sampaio - OAB/SP n. 260.915

Representada: Fundação Editora da Unesp - FEU

Diretor Presidente: José Castilho Marques Neto

Superintendente

Administrativo e

Financeiro: Willian de Souza Agostinho

Assunto: Representações formuladas contra Edital de Tomada de Preços nº. 02/2014 (Processo nº. 38/2014), destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração e gerenciamento de benefício de vale refeição e vale alimentação, na forma de cartão eletrônico com *chip*, para fornecimento aos funcionários e colaboradores da FEU, conforme especificações contidas no edital e seus anexos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador da Fazenda do Estado, Senhor Representante do Ministério Público de Contas,

Discutem-se neste processado a possibilidade de contratação de cartões com as funções “vale-refeição” e “vale-alimentação”, à luz da legislação que regula o PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador, bem como a exigência de que tais cartões contenham o denominado “chip” de segurança.

Observo que, diante da expressa concordância com os termos das representações no que diz respeito à impossibilidade de exigência de que os cartões a serem fornecidos possuam, obrigatoriamente, a tecnologia do “chip” de segurança, a matéria restou incontroversa, ensejando a procedência das Representações nesse particular aspecto.

Não poderia ser diferente.

Como destaquei por ocasião do exame preliminar das Representações, a fundamentar a determinação de paralisação do Certame, este Tribunal, nas várias oportunidades de enfrentar situações análogas, tem firmado posição no sentido da inadequação do estabelecimento, no edital, de exigência de tecnologia com “chip”, com exclusão da possibilidade de aceitação de cartões com “tarja magnética”, por força do seu potencial restritivo que representa para a disputa, a exemplo dos julgamentos proferidos nos processos nº. 2222.989.13-9, nº. 2226.989.13-5 e nº. 2235.989.13-4, sob relatoria do eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo e, bem assim, nos processos 926.989.14-6 e 1258.989.14-4 e 1263.989.14-7, relatados, respectivamente, pelo Conselheiro Renato Martins Costa e pelo Substituto de Conselheiro Samy Wurman.

A propósito, recentemente, em Sessão de 21/05/2014, ao enfrentar situação análoga, o eminente Conselheiro Renato Martins Costa, no âmbito do processo nº. 1651.989.14-7, destacou os possíveis ganhos para o interesse público decorrentes da admissão de ambas as tecnologias pelos Editais. Nas suas palavras, *“(...) Admitidas as duas situações à livre disputa, beneficia-se o interesse público de eventualmente conseguir tecnologia de segurança mais atual a preço competitivo com a solução tradicional, o que não só acredito ser possível, como também provável diante do atual estado da arte da indústria de serviços de meios de pagamento e documentos de legitimação.(...)”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Por outro lado, no que diz respeito ao questionamento apresentado pela empresa Verocheque Refeições Ltda. sobre o possível descumprimento à legislação do PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador, como bem observou o Ministério Público de Contas, este Tribunal tem aceitado a reunião dos serviços de vale-refeição e vale-alimentação, não havendo o que ser corrigido no Edital quanto a esse aspecto.

Para uma melhor visualização acerca da controvérsia, reproduzo no trecho de interesse o voto proferido pelo eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, em Sessão Plenária de 11/12/2013, no julgamento do processo nº. 2968.989.13-7:

“(…) O segundo aspecto a ser tratado, se refere à suscitada impropriedade de aglutinar no objeto os serviços de vale-refeição e

vale-alimentação em lote único.

Amparo-me da firme jurisprudência desta E. Corte, para concluir sobre a inexistência de óbices em medidas da espécie.

É o que se extrai do julgamento do TC-002514.989.13-6, cujas razões de decidir acolho na íntegra:

“É notória a existência de uma pluralidade de operadoras que administram, implementam, gerenciam e fornecem cartões eletrônicos de benefícios de vale-alimentação e vale-refeição e que possuem redes credenciadas para estas duas modalidades de benefícios.

A objeção lançada pela representante não demonstra as características impróprias das aglutinações que esta Corte tem rejeitado nas representações processadas como exame prévio de edital. Desta forma, não reconheço manifesto comprometimento da competitividade da licitação e, portanto, a necessidade de se promover a separação dos serviços em lotes ou certames distintos. (…)

Em rápida pesquisa na rede mundial de computadores, constatei a existência das seguintes operadoras de benefícios que administram vales refeição e alimentação: Sodexo, Planvale, Alelo, Vale Shop, Ticket, Cabal Vale, Bonus CBA, Visa Vale, Green Card, Cooper Card,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Serviços RB, Benv Gestão de Benefícios, ECX Card, entre outras.

Tal resultado, de certa forma, justifica e fortalece a conclusão do levantamento procedido pela SDG no sentido de não haver constatado objeções desta ordem pelas empresas que atuam no segmento de mercado do objeto da licitação.

Além disso, neste exame abstrato da matéria, em sede de exame prévio de edital, não vislumbro elementos suficientes para repreender a pretensão da Administração em obter uma maior vantajosidade a partir dos benefícios que poderão ser alcançados com a diluição dos custos de administração e processamento conjunto das duas modalidades de serviços que compõem o objeto.

O fato de eventualmente serem negociadas taxas diferenciadas nas redes credenciadas de vale-refeição (restaurantes, lanchonetes, etc) e de vale-alimentação (supermercados, mercearias, açougues, etc) não inviabiliza, por si só, a adjudicação do objeto a uma única operadora.

A opção eleita pela Administração não incide em afronta inequívoca ao preceito do art. 23, §1º da Lei 8.666/93.

2.4. Finalizo examinando a alegada violação à Portaria MTE nº 03, de

1º/03/02, que normatiza a execução do Programa de Alimentação do

Trabalhador (PAT), pelo fato de que entre as hipóteses previstas no

objeto, está o fornecimento de cartão magnético/eletrônico múltiplo

de alimentação e refeição, e no artigo 17, § 2º, do referido dispositivo, há previsão de que

“os documentos de legitimação destinados à aquisição de refeição ou de gêneros alimentícios sejam distintos, vedando expressamente a utilização de instrumento único. (...)”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nessa conformidade, meu voto acompanha a manifestação do Ministério Público de Contas e considera parcialmente procedente a Representação abrigada no processo nº. 1916.989.14-8 e procedentes as Representações tratadas nos processos nº. 2037.989.14-2 e 2047.989.14-0, determinando-se à Fundação Editora da Unesp – FEU que promova a adequação no ato convocatório, passando a admitir ambas as tecnologias para cartão vale refeição e vale alimentação disponíveis no mercado, conforme já se comprometeu.

Após proceder às alterações do instrumento, os responsáveis pelo certame deverão atentar para o disposto no § 4º do artigo 21 da Lei nº 8.666/93, com nova publicação e reabertura de prazo para formulação de propostas.

Expeçam-se os ofícios necessários, encaminhando os autos, após o trânsito em julgado, para Diretoria competente da Casa para as devidas anotações, arquivando-se em seguida.

É como voto.