



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

**SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS DOS SANTOS**

**TRIBUNAL PLENO DE 24/07/13**

**ITEM Nº 05**

**EXAME PRÉVIO DE EDITAL  
MUNICIPAL**

---

**Processos:** TC 001003.989.13-4  
TC 001062.989.13-2  
TC 001014.989.13-1

**Representantes:** VEROCHQUE Refeições Ltda. -  
Nicolas Teixeira Veronezi (Sócio  
Diretor)

SINDPLUS Administradora de Cartões,  
Serviços de Cadastro e Cobrança  
Ltda-EPP - Gilberto Franzoni  
(sócio) e

TRIVALE Administração Ltda. - por  
Cristiane de Carvalho Salcedo  
(OAB/SP 171.821-B)

**Representada:** **Prefeitura Municipal de Americana.**

**Responsáveis:** Diego de Nadai (Prefeito) e  
Claudemir Ap. Marques Francisco  
(Secretário Municipal de  
Administração).

**Objeto:** Representações contra edital do  
pregão presencial (Processo  
Administrativo nº 75.004/2012),  
visando à contratação de empresa  
para prestação de serviços de  
gerenciamento, implementação e  
administração de crédito/auxílio  
alimentação (cartão alimentação com  
chip de segurança) aos respectivos  
servidores.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

**Advogados :** Rafael Prudente Carvalho Silva (OAB/SP 288.403), Danilo da Silva Paranhos (OAB/SP 299.594), Cristiane de Carvalho Salcedo (OAB/SP 171.821-B), Rafael Rodrigues de Oliveira (OAB/SP 263.565), Antonio Sérgio Baptista (OAB/SP 17.111) e o.

---

### RELATÓRIO

VEROCHEQUE Refeições Ltda. (TC 1003.989.13-4), SINDPLUS Administradora de Cartões, Serviços de Cadastro e Cobrança Ltda-EPP (TC 1062.989.13-2) e TRIVALE Administração Ltda. (TC 1014.989.13-1) formulam representações contra instrumento convocatório do pregão presencial (Processo Administrativo nº 75.004/2012), lançado pela **Prefeitura Municipal de Americana**, visando à contratação de empresa para prestação de serviços de gerenciamento, implementação e administração de crédito/auxílio alimentação (cartão alimentação com chip de segurança) aos respectivos servidores.

Insurgem-se, em síntese, contra os seguintes aspectos do edital:

- VEROCHEQUE Refeições Ltda. (TC 1003.989.13-4):

1. Atestados, para fins de qualificação técnica, averbados pelos Conselhos Regionais de Nutrição e de Administração-CRA e Certidão de inscrição e comprovante de regularidade perante os mencionados órgãos (item 9, alíneas "A" e "B")<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 9. DO CONTEÚDO DO ENVELOPE "DOCUMENTOS PARA HABILITAÇÃO"

#### QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

- a) Atestado(s), em nome da licitante fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, comprovando a execução de serviços de natureza semelhante ao



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

*Tal critério "não se coaduna com as regras jurídicas que norteiam as empresas que se dedicam a disponibilizar o cartão alimentação, e por isso, há tempos vem sendo rejeitada pelas decisões da E. Corte de Contas deste Estado."*

2. Cartão alimentação com chip de segurança contra clonagens e fraudes (Anexo IX - Termo de Referência)<sup>2</sup>. "A esmagadora maioria das empresas deste ramo opera com cartão alimentação e/ou refeição através do cartão magnético com tarja, onde é fornecido um cartão para cada usuário, protegido por senha de segurança individual e intransferível, o que sempre foi suficiente em termos de segurança do sistema".

3. Índice de Solvência (maior ou igual a 0,50 - item 9)<sup>3</sup>. O patamar do índice eleito é

---

indicado no presente edital, compatível em características quantidades e prazos do objeto da presente licitação, devidamente registrados na entidade profissional competente, no caso, o Conselho Regional de Nutricionistas e o Conselho Regional de Administração da sede da pessoa jurídica, tendo em vista a peculiaridade da contratação, que envolve atividades de nutrição e de administração.

(...)

b) Certidão de inscrição e comprovante de regularidade perante o Conselho Regional de Nutricionistas - CRN e no Conselho Regional de Administração - CRA, ambas do local da sede da empresa licitante.

### <sup>2</sup> ANEXO IX – TERMO DE REFERÊNCIA

#### 1 - OBJETO

1.1 prestação de serviços de gerenciamento, implementação e administração de crédito/auxílio alimentação (cartão alimentação com chip de segurança contra clonagens ou fraudes) aos empregados da contratante, que possibilitem a aquisição de gêneros alimentícios "in natura" através de redes de estabelecimentos, compreendendo:

<sup>3</sup> A boa situação financeira da empresa será verificada aplicando-se as fórmulas abaixo, podendo ser apresentada em papel timbrado da licitante assinada pelo contador responsável pela empresa, identificado com nome e nº do CRC:

Quociente de Liquidez Corrente (maior ou igual a 1,00)

Quociente de Liquidez Geral (maior ou igual a 1,00)

Solvência Geral (maior ou igual a 0,50)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

restritivo por não corresponder à realidade do segmento licitado.

4.Omissão no tocante à previsão de taxa negativa ou igual a zero (item 7, subitem 7.1 do Anexo IX - Termo de Referência)<sup>4</sup>. " A despeito do disposto no § 3º do artigo 44 da Lei n.8.666/93, quando se trata deste tipo de contratação, a tradição é aceitar propostas cuja taxa de administração seja negativa ou igual a zero. Contudo, o órgão licitante, contrariando entendimento uníssono deste E. Tribunal de Contas deixou de consignar se aceitará taxa negativa ou igual a zero".

- SINDPLUS Administradora de Cartões, Serviços de Cadastro e Cobrança Ltda-EPP (TC 1062.989.13-2):

1. Comprovação, pelo contratado e em até 5 (cinco) dias da assinatura do pacto, de que possui rede de estabelecimentos credenciados, nos termos exigidos no edital (itens 3.1 e 3.2 do Anexo IX); "Com a devida vênua, da forma como está posto o ato convocatório, inegavelmente HÁ EXIGÊNCIA DE REDE PRÉVIA DE ESTABELECIMENTOS já que o licitante deve apresentar logo NA ASSINATURA DO CONTRATO, rede de estabelecimentos credenciados (EM UM TOTAL DE 40 ESTABELECIMENTOS) conforme estipula o item 3.2 do Anexo IX do edital, o que segundo o item 12.2 do edital deve ocorrer em 03 dias da comunicação da Prefeitura."

---

<sup>4</sup> 7 TAXA DE ADMINISTRAÇÃO;

7.1. Será vencedor do certame licitatório a empresa que fornecer o menor percentual da Taxa de Administração, que deverá incidir sobre o valor global estimado para o custeio do objeto contratual a ser repassado para fornecimento dos créditos mensais, através de cartões alimentação e incluindo todos os custos, será de R\$ 23.000.000,00 (vinte e três milhões de reais), para um período de 12 (doze) meses.

7.2. Esse valor poderá ser revisto nos casos de alteração na política econômica e/ou de revisão no orçamento da Prefeitura Municipal de Americana.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

2. Atestados, para fins de qualificação técnica, averbados pelos Conselhos Regionais de Nutrição-CRN e de Administração-CRA e Certidão de inscrição e comprovante de regularidade perante os mencionados órgãos (item 9, alíneas "A" e "B");

- TRIVALE Administração Ltda. (TC 1014.989.13-1):

1. Patamar para o Grau de Solvência eleito (> ou = a 0,50 - item 9). *"Isto posto, requer seja retificado o índice disposto, qual seja, o endividamento total de no máximo 0,50, sob pena de grave restrição ao princípio da competitividade." (grifei)*

2. Atestados, para fins de qualificação técnica, averbados pelos Conselhos Regionais de Nutrição-CRN e de Administração-CRA e Certidão de inscrição e comprovante de regularidade perante os mencionados órgãos (item 9, alíneas "A" e "B");

Leitura do edital permitiu observar aspectos com suficiente potencial restritivo a demandar esclarecimentos, razão pela qual mediante despacho, publicado no D.O.E. de 29.05.13, transmitido ao Chefe do Executivo de Americana, Sr. Diego de Nadai, processou-se a matéria como Exame Prévio de Edital, oportunidade em que se determinou a suspensão do certame, fixando-lhe prazo de 48 (quarenta e oito) horas para encaminhamento de justificativas.

Procedimento referendado pelo Egrégio Plenário em Sessão de 05.06.2013.

Em resposta, a Administração defende a exigência de cartão de benefício com "chip" na busca, junto ao mercado, de tecnologia mais segura.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Assinala não haver impedimento ao oferecimento de taxas de administração zero ou negativas por eventual competidor, porque voltada a Administração à busca da proposta mais vantajosa ao interesse público.

Defende critérios de capacitação técnica; de credenciamento de número mínimo de estabelecimentos e índices econômico-financeiros eleitos.

**Assessoria Técnica** e respectiva **Chefia** posicionam-se pela procedência das três Representações.

**Ministério Público**, por sua vez, é pela procedência total das iniciais formuladas pela VEROCHECKE e SINDPLUS e parcial daquela intentada pela TRIVALE. A respeito, consigna o *parquet*: "*Por fim, ressalta-se que, compulsando o instrumento convocatório, não identificamos a exigência de grau de endividamento menor ou igual a 0,50, nos termos apontados por TRIVALE ADMINISTRACAO LTDA., razão pela qual PROCEDE APENAS PARCIALMENTE a sua representação.*"

É O RELATÓRIO.

GC ECR  
CPB



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TC-001003.989.13-4

TC-001062.989.13-2

TC-001014.989.13-1

### VOTO

Trata-se de venda de cartões-alimentação de sorte que a exigência de registro e/ou inscrição no Conselho Regional de Nutrição, acompanhada de prova de quitação de anuidade, mostra-se desarrazoada e impertinente.

Nesse sentido, manifestação do Eminentíssimo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo nos autos do TC 23.989.12-0:

*"Ainda que o comando do art. 30, inciso I, da Lei n. 8.666/93 autorize a exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, não aproveita para o caso concreto. É que, nesta oportunidade, se pretende contratar serviços de administração, gerenciamento e fornecimento de cartões eletrônicos/vale alimentação, não havendo razão para que as licitantes sujeitem-se ao registro junto ao CONSELHO REGIONAL DE NUTRIÇÃO.*

*(...)*

*Mesma sorte há de ter a exigência de prova de quitação junto à entidade competente, como condição de participação ou habilitação no certame, haja vista não haver autorização legal para tanto. Tal entendimento, reiterado, resultou na edição da Súmula 28, segundo a qual "Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de comprovação de quitação de anuidade junto a entidades de classe como condição de participação".*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Tampouco se afigura pertinente a exigência de inscrição no Conselho Regional de Administração - CRA até porque não fez prova o Executivo de Americana de que o exercício das atividades inerentes ao objeto licitado sofra ingerência e/ou fiscalização do mencionado conselho profissional.

No que diz respeito à exigência de cartão magnético com chip de segurança contra clonagens e fraudes, a míngua de justificativas técnicas hábeis em alicerçar o requisito e demonstrar viabilidade de disputa de mercado, com Assessoria Técnica e Ministério Público igualmente reputo-a restritiva, na medida em que existem no mercado empresas que trabalham com tarja magnética e senha, tecnologia utilizada ainda por grande número de estabelecimentos.

No tocante ao alegado "Grau de **Endividamento** (GE)", em patamar **menor** ou igual a 0,50, como faz crer a impugnante TRIVALE, com o Ministério Público igualmente não o encontrei no texto convocatório que, a bem da verdade, menciona "Índice de **Solvência** Geral (GS)" **maior** ou igual a 0,50. Ambos não se confundem<sup>5</sup>.

Solvência, grosso modo, é o índice que reflete a capacidade da empresa de cumprir os compromissos com os recursos que constituem seu patrimônio. O Índice de Endividamento, por sua vez, representa o quanto de capital de terceiros existe para cada centavo aplicado no Ativo Total da empresa, de sorte que, seja qual for a natureza do objeto posto em disputa, esta Corte vem adotando como razoáveis índices econômico-financeiros nos

---

$$^5 \text{ SOLVÊNCIA GERAL} = \frac{\text{ATIVO TOTAL}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE} + \text{EXIGÍVEL A LONGO PRAZO}}$$

$$\text{ENDIVIDAMENTO TOTAL} = \frac{\text{PASSIVO CIRCULANTE} + \text{EXIGÍVEL A LONGO PRAZO}}{\text{ATIVO TOTAL}}$$





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

seguintes patamares: ÍNDICE DE LIQUIDEZ e SOLVÊNCIA GERAL entre 1,0 e 1,5 e de ENDIVIDAMENTO GERAL entre 0,30 e 0,50 (TC's 25551-026-10; 29453-026-10; 37962/026/07; 3176/026/09; 2803/003/08, entre outros).<sup>6</sup>

Daí porque a adoção, neste caso, de Índice de Solvência em patamar > ou = a 0,50, se por um lado afigura-se mais favorável ao comparecimento de número maior de empresas à disputa, por outro coloca em risco o próprio negócio que pode não ser efetivamente executado, com sério prejuízo ao erário e ao interesse público.

Nessa circunstância, afigura-se procedente a Representação formulada pela VEROECHEQUE quando aponta utilização, pelo Executivo de Americana, de Índice de Solvência Geral em desacordo com os patamares usualmente adotados, que deverão ser revistos, recomendando-se, por oportuno, à Administração consigne, no edital, as fórmulas utilizadas para cálculo dos índices eleitos, de modo a deixar claras suas respectivas naturezas.

No tocante à taxa zero ou negativa, a mera afirmação da Administração de que não haveria impedimento expresso à sua utilização, não se sustenta.

Apresentação de propostas contendo taxa de administração zero ou negativa, em licitações da espécie é matéria conhecida deste E. Plenário, que reconheceu lícitas as livres disputas por meio de ofertas focadas na viabilidade comercial de reduções de taxas de administração, para até mesmo negativa,

---

<sup>6</sup> Com relação ao índice de solvência esta Corte já se pronunciou favoravelmente à adoção do patamar maior ou igual a 1,0 (TC 544.989-13-0, da Relatoria do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho), porque imprescindível à demonstração da boa situação financeira da empresa, "sendo certo que quanto maior o mencionado resultado, melhor será a performance da empresa."



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

hipótese, em certa medida, comum nesse segmento, conforme ilustram julgados da Casa<sup>7</sup>.

Entretanto, para fins de elaboração das propostas, em observância aos princípios da ampla competição, isonomia e economicidade, deve o texto convocatório ser claro e preciso no tocante a tais aspectos, de sorte que o item 7 do Anexo IX do Edital e demais dispositivos com ele relacionados comportam revisão, cabendo à Origem observar, quando da elaboração do novo termo editalício, o adequado critério de julgamento para contratações da espécie, atentando para a possibilidade de se admitir taxa administrativa igual ou inferior a zero.

Com relação à rede de estabelecimentos, jurisprudência recente da Corte sedimenta-se no sentido de obstar sua exigência na fase habilitatória do certame, bastando declaração de disponibilidade ou de que o proponente apresentará dito documento em momento oportuno, impondo-se a definição dos estabelecimentos credenciados apenas ao proponente vencedor<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> TC-001858-006-06, Pleno, 04/10/06, Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Relator; TC-001219-006-07, Pleno, sessão de 25/07/07, Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, Relator; TC-002013-006-07 e TC-034354-026-07, Pleno, 24/10/07, Substituto de Conselheiro Pedro Arnaldo Fornacialli, Relator; TC-001856-006-08, Pleno, sessão de 22/10/08, Substituta de Conselheiro Maria Regina Pasquale, Relatora; TC-003011-026-08, Pleno, 20/02/08, Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, Relator; TC-019022-026-08, Segunda Câmara, sessão de 13/02/12, Conselheiro Robson Marinho, Relator; TC-000518-006-09 e TC-000525-006-09, Pleno, sessão de 29/04/09, Conselheiro Robson Marinho, Relator; TC-000733-006-09, Pleno, sessão de 03/06/09, Conselheiro Fulvio Julião Biazzi, Relator; TC-14695-026-10, Pleno, sessão de 26/05/10, Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, Relator; TC-001279-006-11, Pleno, sessão de 19/10/11, Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, Relator.

<sup>8</sup> Nesse sentido o TC-2128/006/09 (23/12/2009), sob a relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa: *“Por fim, deve ser corrigida a exigência de relação de estabelecimentos credenciados, como condição de habilitação (item 5.2.11.d), a fim de que tal condição seja submetida apenas à licitante vencedora, como requisito de assinatura do instrumento”*.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Em que pese o texto convocatório determine deva a licitante vencedora apresentar sua rede credenciada em até 5 dias corridos da assinatura do contrato (os itens 3.1 e 3.2 do Anexo IX), o que segundo o item 12.2 do edital deverá ocorrer em 03 dias após a convocação<sup>9</sup>, a Administração extrapola os limites do razoável ao estipular prazo exíguo para apresentação do rol de estabelecimentos tudo a indicar, por via indireta, o prévio credenciamento de rede eleita para o atendimento do objeto contratual, em flagrante infringência à ampla competição.

Com efeito, o E. Plenário na apreciação prévia de editais da espécie tem declarado a insuficiência do prazo de 5 (cinco) dias para o credenciamento de estabelecimentos comerciais, a exemplo das decisões prolatadas nos processos 706.989.13-4<sup>10</sup>, 1293.989.12-53, 854.989.12-64 e 1098.989.12-25.

Impõe-se, portanto, revisão das cláusulas mencionadas, a fim de se estabelecer “um justo equilíbrio entre as demandas da Administração e a necessidade de se resguardar a plena

---

<sup>9</sup> 12.2. O LICITANTE VENCEDOR terá o prazo de 3 (três) dias úteis, contado a partir da convocação, para assinar o Contrato, quando deverá comparecer à Prefeitura Municipal de Americana. Este prazo poderá ser prorrogado uma vez, por igual período, quando solicitado pelo PROPONENTE VENCEDOR durante o seu transcurso e desde que ocorra motivo justificado, aceito pela Prefeitura, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei 8.666/93.

<sup>10</sup> Por oportuno mencione-se trecho do voto da lavra do Eminentíssimo Conselheiro Robson Marinho: “ Como já fora por mim consignado na decisão dos processos 00001371.989.12-0 e 00001395.989.12-31, não basta deslocar a obrigação de apresentar a rede credenciada para o vencedor da disputa, por ser “necessário estabelecer um prazo que se mostre razoável à sua consecução, a ponto de permitir a participação daquelas empresas que não possuam a rede credenciada exigida antes da finalização do procedimento licitatório. Isto porque o credenciamento requer um espaço de tempo razoável, tendo em vista que envolve tanto a vontade das partes (administradora do cartão e o estabelecimento comercial), como também as providências de ordem burocrática necessárias à sua realização”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

*competitividade e a isonomia, nos termos do art. 3º, "caput", da Lei Geral de Licitações."*<sup>11</sup>

Do exposto, permito-me acompanhar o Ministério Público para o fim de propor a **PROCEDÊNCIA** das Representações intentadas por VEROCHQUE Refeições Ltda. e SINDPLUS Administradora de Cartões, Serviços de Cadastro e Cobrança Ltda.-EPP e **PROCEDÊNCIA PARCIAL** daquela formulada pela TRIVALE Administração Ltda., e determinar à Prefeitura Municipal de Americana correção do edital do pregão presencial (Processo Administrativo nº 75.004/2012), conformando-o aos termos consignados neste voto.

Outrossim, recomendo-lhe reavalie as demais disposições do edital, notadamente as que guardem relação com as questões ora agitadas, com a consequente publicação de novo texto, observado o quanto disposto no § 4º do artigo 21 da Lei nº 8.666/93<sup>12</sup>.

GC ECR  
CPB

---

<sup>11</sup> Pleno, sessão de 22.05.2013. TC 706.989.13-4. Rel. Eminentíssimo Conselheiro Robson Marinho.

<sup>12</sup> § 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.