



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



**TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 19/03/14 – SECÇÃO ESTADUAL**

**SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO SAMY WURMAN**

**EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL**

**Processos:** 1258.989.14-4 e 1263.989.14-7

**Representantes:**

- Planinvesti Administração e Serviços Ltda., por seu Advogado Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques – OAB/SP nº 261.130.
- Verocheque Refeições Ltda., por seu Sócio Nicolas Teixeira Veronezi.

**Representado:** Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo - IPT

**Diretor Presidente:** Fernando José Gomes Landigraf

**Assunto:** Representações formuladas contra o edital do Pregão Eletrônico nº 026/2014 (Oferta de Compra nº 103101100912014OC00074) que tem por objeto contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços de intermediação na distribuição de alimentação, através do fornecimento e manutenção de cartões-alimentação com tecnologia online, chip de segurança e respectivas senhas, para utilização em estabelecimentos comerciais credenciados (supermercados, mercados, armazéns, mercearias, açougues, peixarias, hortimercados, comércios de laticínios e/ou frios, padarias e similares), mediante a disponibilização de créditos, destinados a aproximadamente 812 (oitocentos e doze) empregados do IPT, à razão de 01 (um) cartão por empregado, como benefício mensal, pelo período de 15 (quinze) meses, nas quantidades e valores estabelecidos no Anexo I, da minuta contratual, ANEXO III.



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



**Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do Ministério Público de Contas, Senhor Procurador da Fazenda Estadual**

Em exame as Representações formuladas pelas empresas Planinvesti Administração e Serviços Ltda. (Processo 1258.989.14-4) e Verocheque Refeições Ltda. (Processo 1263.989.14-7), contra o edital do Pregão Eletrônico nº 026/2014 (Oferta de Compra nº 103101100912014OC00074) do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, que tem por objeto a contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços de intermediação na distribuição de alimentação, através do fornecimento e manutenção de cartões-alimentação com tecnologia online, chip de segurança e respectivas senhas, para utilização em estabelecimentos comerciais credenciados (supermercados, mercados, armazéns, mercearias, açougues, peixarias, hortimercados, comércios de laticínios e/ou frios, padarias e similares), mediante a disponibilização de créditos, destinados a aproximadamente 812 (oitocentos e doze) empregados do IPT, à razão de 01 (um) cartão por empregado, como benefício mensal, pelo período de 15 (quinze) meses, nas quantidades e valores estabelecidos no Anexo I, da minuta contratual, ANEXO III.

Conforme documentação que acompanha as iniciais o procedimento impugnado tem abertura marcada para as 09h do dia 20/03/14.

Em resumo, as duas representantes contestam previsão constante do subitem 1.1 (Do Objeto) no sentido de que os cartões a serem disponibilizados possuam tecnologia online com chip de segurança.

Afirmam que a referida estipulação restringe o caráter competitivo do certame, tendo em conta que a grande maioria das empresas que atuam no setor utiliza a tecnologia de cartão magnético com tarja.

E bem assim, ponderam sobre a segurança do sistema atualmente utilizado, enfatizando que a indigitada previsão constante do edital termina por afrontar os preceitos de competitividade constantes do artigo 3º da Lei nº 8.666/93 e do artigo 3º da Lei nº 10.520/02.

Prosseguem colacionando posições doutrinárias e jurisprudenciais em relação ao assunto, as quais amparam as alegações formuladas.

A empresa Verocheque faz ainda ponderação acerca do não atendimento à legislação do PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador em razão da escolha do “cartão dupla face”.



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



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

É o relatório.

**VOTO:**

Procedendo ao exame da questão suscitada pelas representantes, pude verificar que a adoção da tecnologia de cartões com chip de segurança para objetos da espécie já foi objeto de exame por parte desta Corte em outras Representações.

Não obstante existam decisões singulares que prestigiaram a opção do Poder Público contratante por essa tecnologia, que estaria na esfera de discricionariedade do Administrador<sup>1</sup>, a posição mais recente do Plenário em relação ao assunto foi adotada em 06/11/14, quando do julgamento dos Processos 2222.989.13-9, 2226.989.13-5 e 2235.989.13-4, ocasião em que se considerou restritiva a estipulação, consoante se apura no trecho do voto condutor da decisão, da lavra do Eminentíssimo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, que consigna o seguinte raciocínio:

*“Por fim, resta enfrentar a questão sobre a exigência de que o benefício licitado deva, obrigatoriamente, ser fornecido por meio de cartão magnético/eletrônico com chip de segurança.*

*Inicialmente, devem ser desconsideradas as alusões feitas pela **VEROCHEQUE** acerca do não atendimento à legislação do PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador ante a ausência de proibição da forma escolhida pela Administração para a concessão do benefício; e as referências ao “cartão dupla face”, que não guardam relação com o objeto licitado.*

*Também convém consignar a controvérsia acerca do tema em debate, que, para as Representantes, é restritivo e pode resultar em custos mais elevados para a Administração.*

*Enquanto as razões de defesa anunciam como principal motivação para a exigência o oferecimento aos trabalhadores beneficiados da mesma segurança ofertada pelos cartões de crédito, uma vez que cartões com tarja magnética podem ser clonados trazendo prejuízos aos seus usuários.*

*Nem mesmo entre os órgãos opinativos houve consenso: a Assessoria Técnica, sugeriu que o reflexo do regramento seja melhor analisado no*

<sup>1</sup> Nesse sentido são as decisões singulares proferidas nos Processos: 3731.989.13-3 (de relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho – publicada em 04/12/13) e 2048.989.13-1 (de relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Robson Marinho – publicada em 24/08/13)



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



*caso concreto; o DD. MPC, propôs “cautela em favor da sociedade e da mais ampla e isonômica competição, com alerta, inclusive para o risco de que tal prática implique em eventual reserva de mercado”; ao passo que a D. SDG, entendeu que a exigência não afronta a lei de regência porque é usualmente adotado no mercado, havendo diversos fornecedores em condições de participar do processo competitivo.*

*Da jurisprudência da Casa foram colacionados precedentes distintos: um, de indeferimento de representação formulada com o mesmo objetivo<sup>2</sup>, embasado no poder discricionário do administrador e em decisão do TCU<sup>3</sup>; outro, considerando restritiva a exigência, consoante decisão deste E. Plenário nos TC's 1003/989/13, 1062/989/13 e 1014.989.13, citado alhures, de cujo voto condutor transcrevo trecho de interesse:*

*“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.”*

*Dessa forma, passo a expor o meu posicionamento, sem pretender, de forma alguma, esgotar o assunto.*

*A despeito dos elogiáveis entendimentos expostos, penso que a questão deva ser tratada com a devida cautela, a fim de que não haja prejuízo aos princípios basilares da licitação, especialmente, os da isonomia, da competitividade, da economicidade e da escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.*

*Na boa companhia do DD. MPC, entendo que meras alegações de segurança e combate à fraudes, per se, não são suficientes para justificar a escolha da Administração, mesmo porque as falcatruas continuam a existir no setor<sup>4</sup>. Ademais, os beneficiários imediatos da tal tecnologia não são os trabalhadores, mas, sim, as próprias empresas, já que eventuais saldos desviados dos cartões serão devolvidos por elas, em regra, mediante a simples elaboração de Boletim de Ocorrência comprovando a fraude.*

*Das leituras que empreendi, pude assimilar que a concessão do auxílio alimentação, atualmente, pode ser efetuada tanto pelo cartão com tarja magnética, tecnologia ainda utilizada por muitas empresas do setor; como pelo cartão com chip de segurança, popularmente conhecido como cartão inteligente, de tecnologia mais moderna e equivalente às utilizadas pelas instituições financeiras como bancos e administradoras de cartões de crédito.*

*Ocorre que a mudança da primeira para a segunda tecnologia nessas instituições ocorreu de forma gradativa desde a década de 90, porém em*

<sup>2</sup> TC-1266/989/13, despacho proferido pelo e. CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO, publicado no DOE de 19-06-13.

<sup>3</sup> Acórdão 112/2013, Pleno, sessão de 30-01-13, Relator MINISTRO JOSÉ MÚCIO MONTEIRO.

<sup>4</sup> Vide, e.g., reportagem veiculada no Portal da Rede Globo sob o título “Fraudes com cartões crescem mesmo com chips de segurança”, da qual se extrai: “A Associação Brasileira de Cartões de Crédito e Serviços (Abecs) informou que apesar de toda tecnologia envolvida, tem sido mais fácil clonar remotamente os cartões com chip.” Disponível em <http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2012/08/fraudes-com-cartoes-crescem-mesmo-com-chips-de-seguranca.html>, acesso em 29-10-13.



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



*algumas delas esse processo ainda não foi integralmente concluído e nem por isso o cliente que ainda possui o cartão com tarja magnética se viu impossibilitado de efetuar suas transações.*

*Por outro lado, o usuário do cartão com chip também não tem sido penalizado com desmedido sacrifício financeiro, já que os custos de sua implantação e manutenção foram suportados ao longo do tempo pelas próprias companhias, que, agora sim, fruem o proveito da utilização da nova tecnologia.*

*Para reforçar esse argumento, peço vênia para colacionar excerto de trabalho acadêmico em que o autor, MIGUEL JUNIOR MAZZA<sup>5</sup>, assim dispôs:*

*“Pesquisa realizada com algumas empresas fabricantes de smart card e equipamentos para automação bancária mostram que o custo de manutenção das ATMs que leem os cartões com chip é 12% mais barato que os que leem os cartões com tarja magnética. Mas, no início da operação, considerando que as ATMs estarão equipadas para os dois sistemas, essa economia em manutenção será desprezada.”*

*O que quero mostrar é que essa tendência de mercado também ocorrerá entre as empresas que fornecem cartão alimentação, cartão refeição e assemelhados.*

*Nesse sentido, nada impede que a Administração, em homenagem ao princípio constitucional da livre concorrência, admita a possibilidade de que o interesse público almejado na contratação seja satisfeito tanto por meio de cartão com chip de segurança como através de cartão com tarja magnética.*

*Essa hipótese tem sido constatada em licitações deflagradas por órgãos de outras esferas de Governo, das quais destaco, a exemplo, o edital da Concorrência CRP/05 n.º 0007/2013, divulgado pelo Conselho Regional de Psicologia da 5ª Região – Rio de Janeiro<sup>6</sup>.*

*Este Plenário, nos autos do TC-2514/989/13<sup>7</sup>, decidiu exame prévio de edital cujo objeto contemplava as duas tecnologias, embora essa questão não tivesse sido lá enfocada.*

*Portanto, considerando a possibilidade de ampliação da competitividade e sem afronta a qualquer dos demais princípios licitatórios retro mencionados, deve a Administração possibilitar o fornecimento do vale alimentação em ambas as tecnologias disponíveis no mercado, seja a de cartão com tarja magnética ou a de cartão com chip de segurança”.*

Nessa perspectiva, levando em conta a decisão definitiva recente do Tribunal Pleno em relação ao assunto, com fundamento no artigo 220 e

<sup>5</sup> In Estudo dos Parâmetros para análise de viabilidade econômica para implementação do smart card em instituições financeiras. (Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Itajubá).

Disponível em <http://www.iepg.unifei.edu.br/edson/download/DissMiguelMazzaJunior.pdf>, acesso em 29-10-13.

<sup>6</sup> O certame teve por finalidade “a contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento e fornecimento de cartões magnéticos **com chip de identificação e/ou tarja magnética**, para aquisição de gêneros alimentícios (Auxílio-Alimentação) e para aquisição de refeições (Auxílio-Refeição)”. (g.n.)

Edital disponível em

<http://www.crprj.org.br/licitacoes/documentos/Edital%20vale%20alimentacao%20e%20refeicao.pdf>, acesso em 29-10-13.

<sup>7</sup> Sessão de 30-10-13, Relator SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS DOS SANTOS.



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



seguintes do Regimento Interno desta Corte, proponho que as matérias sejam recebidas como Exames Prévios de Edital, requisitando-se da Administração representada, por intermédio da E. Presidência deste Tribunal, cópia completa de todo o edital, a ser remetida a esta Corte, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, facultando-lhe, ainda, no mesmo prazo a apresentação de justificativas acerca das impugnações dispostas na inicial.

Proponho, ainda, seja determinada a suspensão do procedimento impugnado até apreciação final da matéria por parte deste Tribunal.

É como voto.

GC.CCM-01