

DECISÃO ADMINISTRATIVA

Processo Administrativo nº 019/2026
Pregão Eletrônico nº 007/2026

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **EXPAND CARDS TECHNOLOGY LTDA. – EPP** em face da decisão que declarou vencedora do Pregão Eletrônico nº 007/2026 a empresa **VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA.**

Em síntese, sustenta a recorrente que:

- a) **Preferência de ME/EPP:** houve empate entre as licitantes na taxa mínima de administração admitida pelo edital (0,2%), diante da impossibilidade jurídica de apresentação de proposta inferior, em razão da vedação legal à taxa negativa, deveria ter sido aplicado o direito de preferência previsto nos artigos 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006, com adjudicação direta do objeto à recorrente, por se tratar de Empresa de Pequeno Porte;
- b) **Descumprimento de requisitos:** subsidiariamente, alega suposto descumprimento de requisitos editalícios pela empresa declarada vencedora;
- c) **Do quesito de desempate sobre a localização:** que a Verocheque não atende ao requisito de localização do item 10.32.1 do edital (raio de 150 km de Taubaté), por estar sediada em Ribeirão Preto/SP, a cerca de 400 km de distância enquanto a impugnante se encontra no raio 150 km.

A empresa **VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA** apresentou contrarrazões do recurso, onde alega que o recurso da Expand Cards deve ser negado porque:

- a) **É intempestivo e processualmente inadequado:** Foi apresentado de forma que tenta criar uma fase recursal não prevista no edital e fora do rito eletrônico específico.
- b) **O sorteio foi legal e transparente:** Realizado conforme o edital, com a presença das partes e publicidade, não havendo vícios formais, fraude ou direcionamento. A Expand Cards não impugnou o sorteio no momento oportuno, agindo de forma contraditória ao questioná-lo apenas após o resultado desfavorável.

c) **Inaplicabilidade da preferência de ME/EPP:** A tese da Expand Cards de adjudicação direta por ser ME/EPP é improcedente. A Lei Complementar nº 123/2006 (e o art. 4º, §2º da Lei nº 14.133/2021) condiciona o benefício à não celebração de contratos com a Administração Pública que, somados, ultrapassem R\$ 4.800.000,00 no ano-calendário da licitação.

d) **Indícios de Fraude da Expand Cards:** Há fortes indícios de que a Expand Cards não poderia usufruir dos benefícios de ME/EPP, pois já firmou contratos com o poder público que superam o limite legal de R\$ 4.800.000,00, configurando possível fraude à licitação e declaração falsa. Foram citados precedentes e decisões liminares em casos análogos onde houve suspensão de certames por indevido enquadramento como EPP.

e) **CrITÉRIOS de desempate e habilitação:** O IDC (Índice de Desempenho do Contratado) e o requisito de localização em 150 km são critérios de desempate específicos para ME/EPPs e não requisitos gerais de habilitação, sendo que a própria documentação da Expand Cards indicaria seu descumprimento do raio de 150 km.

f) **Preservação do interesse público:** A manutenção da decisão administrativa preserva o interesse público, evita riscos de prejuízo ao erário e de inexecução do objeto, e impede que se crie um precedente perigoso para futuras licitações.

É o relatório.

Passo ao julgamento.

II – DA ADMISSIBILIDADE

Admite-se e se confere o devido conhecimento, tanto do Recurso Interposto pela empresa EXPAND CARDS TECHNOLOGY LTDA. – EPP quanto das contrarrazões da empresa VEROCHECKE REFEIÇÕES LTDA, como tempestivos, ambos enquadrados nos moldes do Artigo 165, I, letra “b” da Lei Federal nº 14.133/2025, sendo passíveis de apreciação e decisão, conforme abaixo se expõe.

III – DO MÉRITO

3.1. Da alegada obrigatoriedade de adjudicação à empresa enquadrada como EPP

A irresignação da recorrente concentra-se na tese de que, diante da impossibilidade de apresentação de proposta inferior em razão da vedação à taxa negativa prevista na Lei nº 14.442/2022, o direito de preferência previsto nos artigos 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006 converter-se-ia automaticamente em direito subjetivo à contratação.

Todavia, tal interpretação não encontra amparo na legislação vigente nem representa entendimento uniforme dos órgãos de controle.

É certo que o artigo 44 da Lei Complementar nº 123/2006 assegura tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, enquanto o artigo 45 estabelece mecanismo de exercício desse direito mediante apresentação de proposta inferior àquela considerada vencedora.

O benefício legal, portanto, consiste na oportunidade de cobertura da melhor proposta, não havendo previsão legal de adjudicação automática em favor da microempresa ou empresa de pequeno porte quando inexistente possibilidade jurídica ou matemática de redução do preço.

Conceder a vitória automática à ME/EPP pelo simples fato de ostentar essa condição jurídica, em um cenário onde a grande empresa ofertou o melhor preço possível e não há margem para nova disputa de lances, desvirtua o instituto da preferência. A lei visa dar oportunidade de igualdade competitiva à microempresa (permitindo que ela cubra o preço), e não criar um privilégio de mercado absoluto que anule a participação de médias e grandes empresas em contratações cujo teto econômico é facilmente atingível.

O mecanismo dos arts. 44 e 45 da LC 123/2006 foi concebido como uma oportunidade adicional de a ME/EPP cobrir a proposta mais bem classificada, e não como uma garantia de vitória independente de qualquer disputa efetiva. Nesse sentido, a 2ª Câmara de Direito Público do TJSP (Agravado de Instrumento nº 2338418-94.2023.8.26.0000, rel. Marcia Dalla Déa Barone) decidiu que, em empate real, o sorteio deve ser realizado entre todas as licitantes empatadas, e não apenas entre as MEs/EPPs, sob pena de a preferência legal se transformar em privilégio absoluto dissociado da vantajosidade buscada pela Administração.

Com efeito, a vedação à oferta de taxa negativa, introduzida pela Lei nº 14.442/2022, inviabiliza a apresentação de proposta inferior quando todas as

licitantes atingem o percentual mínimo admitido no certame, como é o caso em tela, em que a menor proposta aceita é de 0,2%. Essa circunstância, contudo, não possui o condão de criar modalidade de preferência não prevista em lei.

O TCESP (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo) possui farta jurisprudência assentando que, quando o objeto da licitação (como a administração de benefícios) atinge um patamar limite de disputa (como a "taxa zero" ou o percentual máximo exequível de desconto) no qual se torna física e juridicamente impossível a apresentação de proposta inferior, a aplicação cega do privilégio da LC nº 123/2006 geraria um absurdo jurídico: uma reserva de mercado perpétua em favor das ME/EPPs, aniquilando a competitividade e ferindo de morte o princípio da isonomia.

O Tribunal paulista destaca que, se o sistema ou a realidade econômica do contrato impedem as empresas de oferecerem uma proposta inferior (por já estarem operando na margem limite de exequibilidade ou taxa zero), o direito de preferência carece de seu pressuposto de existência, restando impossível o seu exercício.

O próprio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em manifestação sobre a aplicação do art. 60 da Lei nº 14.133/2021 (TC 6679/989/23), reforça que os critérios de desempate devem observância estrita ao que se encontra previsto em lei e no instrumento convocatório, não comportando criação de mecanismos de adjudicação automática não expressamente previstos.

Recentemente, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao apreciar os Recursos Ordinários TC-000041.989.25-2 e TC-004748.989.25-8, em sessão da Primeira Câmara realizada em 10 de fevereiro de 2026, consolidou entendimento no sentido de que o direito previsto no artigo 44 da Lei Complementar nº 123/2006 não importa contratação automática da microempresa ou empresa de pequeno porte, consistindo apenas na possibilidade de apresentação de proposta mais vantajosa, conforme extrato destacado abaixo:

EMENTA: RECURSOS ORDINÁRIOS. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATO. GERENCIAMENTO, FORNECIMENTO, IMPLEMENTAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE CARTÃO ALIMENTAÇÃO, POR MEIO ELETRÔNICO (CARTÃO MAGNÉTICO), PARA SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. JULGAMENTO PELO CRITÉRIO DE MENOR TAXA GLOBAL. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA VEDADA. DISPUTA DE PREÇOS COMPROMETIDA. EMPATE REAL. PREFERÊNCIA PARA ME/EPP INAPLICÁVEL. SORTEIO ENTRE TODAS AS PROPONENTES MAIS BEM CLASSIFICADAS. ESTRITO CUMPRIMENTO DAS CLÁUSULAS EDITALÍCIAS E DA LEGISLAÇÃO INCIDENTE. REGULARIDADE DO CERTAME. SENTENÇA EM SENTIDO OPOSTO. RECURSO DA CONTRATADA. INTEMPESTIVIDADE. NÃO

CONHECIMENTO. RECURSO DA PREFEITURA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. (TCE-SP, Primeira Câmara, Recursos Ordinários TC-000041.989.25-2 e TC-004748.989.25-8, Rel. Cons. Wagner de Campos Rosário, Sessão de 10.02.2026).

Vale mencionar que a margem de preferência não se confunde com a preferência para contratação de ME/EPP, estabelecida pela LC 123/2006. Enquanto a margem de preferência permite a contratação de produtos e serviços nacionais (ou de bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis) por preço superior ao da melhor proposta apresentada na licitação, o direito de preferência das ME/EPP visa garantir a essas empresas a oportunidade de “cobrir” a melhor oferta, ou seja, de ofertar valor inferior à proposta até então mais bem classificada. (fl. 455, nota de rodapé suprimida)

Dessarte, assentou-se que, persistindo empate real decorrente da impossibilidade legal de oferta de taxa negativa, mostra-se legítima a realização de sorteio entre as licitantes empatadas, desde que observadas as regras editalícias e a legislação incidente, concluindo pela regularidade do procedimento licitatório.

Referido entendimento prestigia os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia entre os licitantes, da segurança jurídica e da legalidade administrativa.

Embora a recorrente tenha juntado recente acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em sentido diverso, referido precedente foi proferido em caso concreto, não possui eficácia vinculante e não afasta a possibilidade de adoção da orientação atualmente firmada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, órgão constitucionalmente incumbido do controle externo da Administração Pública e especializado na fiscalização da legalidade dos procedimentos licitatórios.

Segundo o parecer jurídico solicitado pelo Pregoeiro e exarado pela Assessoria Jurídica desta Fundação, o caso em tela configura como empate real, e nesta hipótese, a impossibilidade matemática e jurídica de ofertar lance menor não converte o direito de preferência em direito subjetivo à adjudicação. Fosse assim, estar-se-ia criando uma reserva de mercado perpétua não albergada pela lei, ferindo de morte os princípios da isonomia e da competitividade.

Assim, não há fundamento jurídico para reconhecer que a impossibilidade de apresentação de nova proposta transforme o direito de preferência previsto na Lei Complementar nº 123/2006 em direito subjetivo à contratação.

Declarar a EPP vencedora apenas por ser EPP, em um cenário de empate real no piso do edital, sem que ela tenha oferecido vantagem econômica adicional à

Administração (conforme exige o art. 45, I da LC 123/06), feriria o princípio da isonomia em relação à empresa que atingiu o mesmo patamar de economicidade.

O TCESP entende que se a grande empresa sacrificou sua margem de lucro para dar o melhor preço à Administração, e a ME/EPP apenas igualou esse preço sem poder superá-lo, ambas as propostas são igualmente vantajosas para o interesse público. Logo, o tratamento paritário é restabelecido.

A interpretação de que a ME/EPP deveria vencer automaticamente em um empate real, sem oferecer vantagem adicional, desvirtuaria o objetivo da lei, que é fomentar a participação dessas empresas, mas sempre buscando a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

3.2. Da regularidade do procedimento de desempate

Da análise dos autos verifica-se que a condução da sessão pública observou rigorosamente as disposições constantes do edital.

Verificada a ocorrência de empate entre as propostas, foram observados os critérios de desempate previstos no instrumento convocatório e na legislação pertinente.

Persistindo a igualdade entre as propostas apresentadas, procedeu-se ao sorteio público, conforme registrado em ata, inexistindo qualquer demonstração de favorecimento, direcionamento ou violação aos princípios que regem as licitações públicas.

A Administração encontra-se vinculada às regras previamente estabelecidas no edital, não lhe sendo permitido criar critério de adjudicação não previsto no instrumento convocatório nem na legislação aplicável.

3.3. Das alegações subsidiárias relativas à habilitação da empresa vencedora

A recorrente sustenta, ainda, suposto descumprimento de requisitos relativos à qualificação técnica, em especial ao índice de desempenho contratual

Todavia, tais alegações não merecem acolhimento.

Inicialmente, observa-se que parte dos fundamentos apresentados decorre de interpretação adotada pela própria recorrente acerca da ordem de aplicação dos critérios de desempate, premissa que, conforme já demonstrado, não se sustenta.

Além disso, não foram produzidos elementos objetivos capazes de demonstrar o efetivo descumprimento das exigências editalícias pela empresa vencedora.

As alegações restringem-se a afirmações genéricas, desacompanhadas de prova suficiente para infirmar a presunção de legitimidade dos atos administrativos praticados durante a fase de habilitação.

No que tange ao critério de desempate referente ao desempenho contratual prévio (Art. 60, inciso I, da Lei nº 14.133/2021), a empresa VEROICHEQUE REFEIÇÕES LTDA apresentou atestados de capacidade técnica emitidos por órgãos públicos (Prefeitura do Município de Osasco, Universidade de São Paulo e Município de Santos). Estes documentos atestam a prestação de serviços com qualidade e eficiência, declarando expressamente a inexistência de fatos que a desabonem em relação aos contratos executados. Desta forma, a VEROICHEQUE REFEIÇÕES LTDA demonstrou atender satisfatoriamente a este critério, o que foi devidamente considerado na análise do desempate.

Ao contrário das alegações da recorrente, a VEROICHEQUE comprovou possuir um histórico de execução satisfatório perante órgãos da Administração Pública de alta relevância.

Os documentos apresentados pela licitante vencedora foram regularmente analisados pela equipe responsável, não tendo sido identificada qualquer irregularidade apta a ensejar sua inabilitação.

3.4. Das alegações subsidiárias relativas ao requisito de localização

Ademais, no que tange aos argumentos recursais que buscam amparo em supostos critérios de preferência territorial ou proximidade geográfica, cumpre trazer à baila uma intransponível e grave contradição fáctica promovida pela própria recorrente nas diferentes fases deste certame.

Verifica-se nos autos que, ao apresentar a sua documentação e dados para fins de desempate, a própria Expand Cards Technology Ltda declarou de forma expressa estar situada a 152 km de distância da sede desta Fundação.

Inobstante a tal documento por ela mesma produzido e juntado, a recorrente, em total dissonância com a realidade fáctica e processual estabelecida, inova em sua peça recursal ao alegar que está localizada a menos de 150 km.

No âmbito do Direito Administrativo e do Processo Licitatório, tal conduta encontra óbice intransponível no Princípio da Boa-Fé Objetiva, configurando nítido comportamento contraditório — rechaçado pela teoria do *venire contra factum proprium*. Não é lícito ao licitante assumir determinada postura documental na fase de habilitação e, posteriormente, distorcer ou alterar esses

mesmos dados fácticos em sede de recurso para tentar se amoldar artificialmente a supostos critérios de preferência ou obter vantagens processuais.

A alegação apresentada agora em sede recursal, de que a empresa estaria localizada a menos de 150 km, configura comportamento contraditório e não encontra respaldo nos documentos previamente apresentados pela própria recorrente, o que impede a aplicação retroativa de um critério de preferência que não foi atendido no momento oportuno.

A alteração factual desprovida de lastro, promovida pela própria recorrente em manifesto confronto com a sua autodeclaração anterior, retira a credibilidade das suas alegações territoriais, reforçando a absoluta regularidade da conduta deste Pregoeiro.

Assim, inexistem fundamentos para revisão da decisão anteriormente proferida.

3.5. Da intempestividade das alegações formuladas em contrarrazões acerca da habilitação e do enquadramento da recorrente

Em suas contrarrazões, a empresa VEROCHIQUE REFEIÇÕES LTDA suscita, entre outros pontos, questionamentos acerca do enquadramento da empresa EXPAND CARDS TECHNOLOGY LTDA. – EPP como Empresa de Pequeno Porte, sustentando que a recorrente não faria jus ao tratamento favorecido previsto na Lei Complementar nº 123/2006.

Todavia, verifica-se que referida insurgência se refere à fase de habilitação e às condições de participação da licitante, matéria que poderá ser combatida na fase adequada, conforme disposição do artigo 165, I, “c” da Lei 14.133/2025, motivo pelo qual não se aprofundará sobre a questão.

Observo que estamos tratando de recurso administrativo proposto em face do julgamento das propostas. Toda documentação até então apreciada e avaliada pelo Pregoeiro relaciona-se ao critério de desempate das propostas, em cumprimento ao que foi previsto no Edital, amparado pelo artigo 60 da Lei Geral de Licitações e Contratos.

Todavia, as alegações formuladas pela empresa VEROCHIQUE acerca do enquadramento da EXPAND CARDS TECHNOLOGY LTDA. – EPP merecem pronunciamento, pois, envolve razões relacionadas a decisão administrativa que manteve a empresa EXPAND CARDS na disputa, submetida aos critérios de desempate.

A Administração Pública encontra-se vinculada aos documentos e declarações formalmente apresentados pelos licitantes durante o procedimento licitatório, os quais gozam de presunção relativa de legitimidade e veracidade.

No presente certame, a recorrente apresentou a documentação exigida pelo edital para comprovação de seu enquadramento, inclusive as declarações legalmente previstas, inexistindo, nos autos, qualquer prova objetiva ou decisão emanada do órgão competente que afaste sua condição de Empresa de Pequeno Porte.

Não compete à Administração Pública presumir eventual irregularidade no enquadramento tributário ou societário da licitante com base em meras alegações formuladas por empresa concorrente, sobretudo quando desacompanhadas de elementos probatórios capazes de infirmar a documentação apresentada.

Cumprе destacar que os documentos emitidos pelos órgãos competentes e as declarações prestadas pelo particular perante a Administração possuem presunção de legitimidade e boa-fé, somente podendo ser desconstituídos mediante prova robusta em sentido contrário ou por decisão da autoridade competente.

Assim, inexistindo qualquer elemento objetivo que demonstre falsidade documental, cancelamento do enquadramento ou outra irregularidade oficialmente reconhecida, não há fundamento jurídico para desconsiderar a condição de Empresa de Pequeno Porte declarada pela recorrente.

Eventual discussão acerca da regularidade do enquadramento empresarial perante os órgãos fazendários ou de registro extrapola os limites do presente procedimento licitatório e deverá ser apurada pelos meios administrativos ou judiciais próprios, não sendo possível à Administração, no âmbito deste certame, afastar documentos dotados de presunção de legitimidade sem a devida comprovação.

Dessa forma, rejeita-se a alegação suscitada nas contrarrazões, mantendo-se o reconhecimento da condição de Empresa de Pequeno Porte da empresa EXPAND CARDS para os fins exclusivos de reconhecer a legitimidade de mantê-la no procedimento de sorteio da qual participou para decidir o resultado da licitação.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando que:

- o procedimento licitatório observou as disposições do edital e da legislação aplicável;
- o direito de preferência previsto na Lei Complementar nº 123/2006 não confere adjudicação automática à microempresa ou empresa de pequeno porte em hipóteses de empate real;
- a realização do sorteio mostrou-se compatível com o procedimento previsto no edital e com o entendimento recentemente adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;
- não restou demonstrada qualquer irregularidade na habilitação da empresa vencedora.

DECIDO:

I – CONHECER do recurso administrativo interposto pela empresa **EXPAND CARDS TECHNOLOGY LTDA. – EPP**, por preencher os requisitos de admissibilidade;

II – CONHECER das contrarrazões apresentadas pela empresa **VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA.**, por tempestivas, para, no mérito, rejeitar o pedido de desclassificação da empresa **EXPAND CARDS TECHNOLOGY LTDA. – EPP**, mantendo-se hígido seu enquadramento e sua participação no certame, pelos fundamentos expostos na presente decisão;

III – NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO, mantendo-se integralmente a decisão que declarou vencedora do Pregão Eletrônico nº 007/2026 a empresa **VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA.**, por seus próprios fundamentos e pelos ora acrescidos;

IV – DELIBERAR FAVORAVELMENTE AO PROSSEGUIMENTO REGULAR DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, com a prática dos atos subsequentes previstos na legislação e no edital.

Taubaté, 15 de julho de 2026.

Renan Debatin Cepi
Pregoeiro