ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA COMISSÃO DE LICITAÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR/BA

Processo Administrativo nº 194/2025

Pregão Eletrônico nº 90006/2025

ROM CARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA EPP, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº 20.895.286/0006-32, com sede à Rua Doutor José Peroba, nº 325, Edifício Elite Comercial, Sala 703, Bairro Stiep, Salvador/BA, CEP 41.770-235, através de seu Administrador Sr. Ricardo Luiz dos Santos, portador da Carteira de Identidade e do CPF n° 021.090.379-11, vem interpor

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

de acordo com o Decreto nº 10.024/19 e a Lei nº 14.133/21, pelos seguintes fatos e fundamentos.

SINOPSE FÁTICA

O Processo Licitatório em epígrafe tem o seguinte objeto, assim descrito no item 1.1 de seu edital:

> "1.1. Contratação de empresa especializada de prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento mensal de vale alimentação, na modalidade Cartão Eletrônico com CHIP de segurança, para os servidores da CMS, objetivando a aquisição de gêneros alimentícios in natura,

por cada servidor, através de rede de estabelecimentos credenciados na forma definida pela legislação pertinente."

A Impugnante, empresa do ramo de atuação cuja prestação de serviços é objeto do certame, é possível licitante, e, portanto, interessada direta no edital, sendo parte legítima para a sua impugnação, assim como qualquer cidadão.

Em análise ao edital do certame em epígrafe foram verificadas inconsistências que prejudicam o correto desenvolvimento da competição pública, restringindo a participação de eventuais licitantes, em razão do que necessária sua retificação nos termos abaixo.

PRELIMINARMENTE

DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

O prazo para impugnação ao edital é o previsto pelo seu item 10.1:

"10.1. Até às 16h (horário de Brasília/DF) do terceiro dia útil anterior à data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá impugnar o ato convocatório deste Pregão mediante petição a ser enviada exclusivamente para o endereço eletrônico compelcms@cms.ba.gov.br."

Como a sessão do pregão, em que ocorrerá o julgamento das propostas se dará em 02/06/2025, nos termos do edital, o prazo de 3 (três) dias úteis anteriores se encerra em 28/05/2025, sendo, portanto, a presente impugnação tempestiva.

DO PRAZO PARA RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

O prazo para resposta a impugnação está presente no item 10.2.1 do edital, qual seja o de 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da disputa:

> "10.2.1. A impugnação não enseja efeito suspensivo automático, devendo a Administração respondê-la em até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data prevista para a abertura do certame."

Destarte, é medida que se impõe a análise das presentes razões no ínterim acima, sob pena de invalidação do certame, eis que assim restará prejudicada a formulação das propostas de forma adequada.

FUNDAMENTAÇÃO

DA VEDAÇÃO DE PREVISÃO DE TAXA NEGATIVA

O item 4.2 do Anexo I (Termo de Referência) do edital, admite expressamente a aceitação de ofertas com taxa de administração inferior a 0,0% (zero vírgula zero por cento) ou negativa:

> "4.2. Que a contratação decorrente do presente Termo de Referência, acarrete para a CMS de preferência a taxa 0,0% de administração, admitindo-se ainda, taxa negativa."

Ocorre, porém, que a previsão de desconto ou deságio em taxa administrativa eiva o edital de nulidade, pois viola os princípios da isonomia e da livre concorrência em licitações, ao inadvertidamente direcionar o certame, bem como o princípio da legalidade, ao desrespeitar lei federal sobre a matéria.

O princípio da isonomia é trazido pelo caput do art. 5º da CF/88, ao estabelecer a igualdade de todos perante a lei, enquanto seu inciso II prescreve o princípio da legalidade:

> "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> (...)
> II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;"

O princípio da livre concorrência em licitações está previsto pelo art. 37, XXI, do mesmo diploma:

> "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> (...)
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

Acerca da violação dos princípios da isonomia e da livre concorrência, esta decorre do direcionamento do certame às empresas de grande porte, muitas vezes de

origem estrangeira, as únicas com condições financeiras de sustentar negócios desta forma pactuados.

Na verdade, as empresas de grande porte interessadas na permissão de taxa negativa tem por escopo exercer domínio de mercado, excluindo da livre concorrência a competitividade entre empresas nacionais e estrangeiras, em flagrante prática de formação de monopólio econômico.

Com esta prática, as grandes empresas buscam também atuar de maneira fraudulenta ao conceder suposto desconto na contratação com a administração pública, abatimento este que, na realidade, repassarão aos estabelecimentos comerciais.

Os estabelecimentos comerciais, por sua vez, repassarão este desconto ao consumidor final, implicando em aumento dos preços aos usuários do cartão de alimentação, destinatários do benefício, lhes gerando prejuízo real pela diminuição de seu poder de compra, em sentido contrário ao pretendido pelo legislador com a própria criação do instituto.

E ainda, verifica-se que algumas empresas, agindo de má-fé ou simplesmente de forma inadvertida, ofertam lances e pactuam com o ente licitatório taxas de administração negativas que não conseguem honrar, tornando a prestação de serviços impossível e frustrando o intento do ente licitatório, ou na pior das hipóteses, recebendo verba pública que não repassam aos estabelecimentos comerciais credenciados.

A aceitação de taxa de administração negativa viola também o princípio da legalidade, posto que contradiz o exposto pelo art. 3º da Lei nº 14.442/22, que em seu inciso I veda a concessão de deságio ou descontos sobre o montante pactuado:

> “Art. 3º O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o art. 2º desta Lei, não poderá exigir ou receber:
> I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;”

Praticamente a mesma redação é repetida pelo art. 175 do Decreto nº 10.854/21:

> “Art. 175. As pessoas jurídicas beneficiárias, no âmbito do contrato firmado com fornecedoras de alimentação ou facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, não poderão exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores, ou outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador.”

Acerca da matéria, já se posicionou o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, como se infere do excerto abaixo, ao citar *leading case* que firmou corrente jurisprudencial:

> “Já o inconformismo acerca da permissão de taxa negativa merece acolhimento. Ressalto que este Tribunal de Contas firmou novo entendimento sobre a matéria, a partir da decisão exarada nos autos do processo TC009245.989.22-35, passando a considerar possível a vedação à taxa negativa. Nesse contexto, ainda que a Medida Provisória nº 1.108/2022, que proíbe a oferta de taxa negativa, refira-se a pagamento de vale alimentação no âmbito da Consolidação das Leis de Trabalho e a Câmara Municipal de Mairiporã seja regida exclusivamente pelo Regime Jurídico Único Estatutário, a decisão dos referidos autos assim consignou:
> “De fato, recordo que em nossa última reunião – dia 23 de março deste ano -, o Plenário, em acolhimento ao r. voto do Eminente Conselheiro Renato Martins

Costa, aceitou a vedação à taxa negativa, especificamente porque naquela situação a CETESB, beneficiária ativa do PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador), estaria obrigada a atender aos parâmetros insculpidos no Decreto nº 10.854/21, cujo artigo 175 proíbe o recebimento de qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado(TC5627.989.22-1). Todavia, compreendo que tal raciocínio possa ser estendido, de forma mais ampla, aos demais Entes promovedores dos certames, independentemente da inscrição naquele programa. Aliás, esta intelecção não é nova, haja vista que conta, há tempos, com a simpatia especial do Eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, como retratado nas notas taquigráficas do TC015950.989.19-4 (Pleno de 31/7/2019), ao indagar se seria razoável a Administração, do ponto de vista ético, ser parceira das empresas oligopolizadas deste setor, da mesma forma que soaria estranhíssimo, agora do ponto de vista moral, que a disputa ocorresse entre grupos fortíssimos e que a Prefeitura ou o Estado abocanhasse uma parte desses rendimentos. Como forma de contribuir a este debate, agrego a este contexto que aparentes "prejuízos" decorrentes da concessão de desconto na taxa de administração, por óbvio, não seriam assumidos pelos prestadores do serviço, mas sim, ao menos em certa medida, repassados aos usuários finais – no caso, os servidores da Câmara. Em outras palavras, haveria uma "usurpação" da finalidade precípua da prestação, haja vista que os seus destinatários estariam impedidos, na prática, do recebimento de tais benefícios pelos valores reais de mercado. Veja-se que se a intenção do Decreto nº 10854/21 foi proteger o trabalhador com a vedação, nada mais justificável, até pelo aspecto de isonomia, estendê-la aos demais beneficiários, mesmo que empregados em entidades não filiadas ao PAT. A propósito, nesta linha foram as palavras pronunciadas pelo Eminente Conselheiro Renato Martins Costa naquela oportunidade já mencionada, ao pontuar que, "se a regulamentação federal do PAT caminhou por aí, é um reforço enorme na interpretação da inconveniência, em qualquer circunstância, da adoção de taxa zero ou negativa". Por estas razões, voto pelo INDEFERIMENTO da medida liminar pleiteada na inicial"

E prossegue o aresto registrando manifestação do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo:

> “Nesse sentido, com bem mencionado pelo MPC,
>
> “(...)ainda que os servidores do ente licitante, na condição de estatutários, não estejam sujeitos às regras da CLT, há que se reconhecer (...) que a vedação ao oferecimento de taxa de administração negativa possivelmente se reverte em benefício dos usuários dos cartões, e que os atos da Administração não devem se ater ou se balizar por práticas correntes do mercado, mas sim priorizar, antes de tudo, os interesses do povo – posicionado, nas relações ora discutidas, na vulnerável condição tanto de terceiro alheio à avença como de consumidor, que suportará os custos da taxa negativa. Isto porque as empresas prestadoras dos serviços. repassam seus custos aos estabelecimentos comerciais que, por sua vez, os refletem nos preços finais dos produtos e serviços, impactando diretamente no poder aquisitivo do servidor”.
>
> 2.4 Posto isto, circunscrito às questões analisadas, considero parcialmente procedentes as impugnações, determinando que a Administração adote as medidas corretivas necessárias ao cumprimento da lei e desta decisão, especialmente para excluir a permissão da oferta de taxa negativa.”
>
> (N° Processo: 10031/989/22, Autuação: 13/04/2022, Exercício: 2022, Relator: SIDNEY ESTANISLAU BERALDO)

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece a ilegalidade da prática:

> “Licitação. Proposta. Preço. Limite mínimo. Taxa de administração. Vale refeição. Auxílio-alimentação. Vedação. Em licitações para prestação de serviços de administração, intermediação e fornecimento de benefício alimentação e refeição, é vedada a apresentação de proposta de preço com taxa de administração negativa (art. 3º, inciso I, da Lei 14.442/2022).” (TCU–Acórdão 459/2023- Plenário – Representação - Relator Ministro-Substituto Marcos Bem querer)

Assim sendo, é medida de direito a reforma do edital para vedar a aceitação de propostas ou lances com taxa de administração negativa.

DA AUSÊNCIA DE PRAZO PARA COMPROVAÇÃO DE REDE CREDENCIADA

O item 6.6 do edital, c/c item 6.8 do mesmo, ao tratar da rede credenciada, estabelece que esta deverá ser comprovada por ocasião do término da sessão pública, ao nomear-se a vencedora do certame:

> "6.6. **A relação dos estabelecimentos credenciados deverá ser apresentada pela proponente melhor classificada**, conforme definido no Edital, através de relação em papel timbrado, bem como em meio magnético para divulgação entre os usuários, com no mínimo: razão social, nome fantasia, endereço, CNPJ e telefones, dos estabelecimentos comerciais legalmente estabelecidos dentre padarias, supermercados e hipermercados, a qual deverá conter a Exigência dos itens 6.5 e mais, no mínimo, o quantitativo abaixo:
>
> 6.6.1. Salvador e Região Metropolitana: acima de 600 (seiscentos) estabelecimentos credenciados para aceitar o cartão alimentação.
>
> 6.7. Caso a proponente vencedora não disponha do mínimo exigido para a rede credenciada conforme quantitativo acima, terá que, num prazo máximo de 30(trinta) dias, após o encerramento da sessão pública que a declarar vencedora, providenciar o credenciamento e enviar listagem de credenciados a CMS, sob pena de desclassificação, no caso de não apresentação, ou de apresentação com quantitativo inferior ao mínimo exigido.
>
> **6.8. A CMS espera que as empresas participantes do certame já disponham de uma Rede Credenciada estabelecida, estimando o quantitativo acima em função de sua necessidade, e os 30(trinta) dias, acima definidos, serão utilizados para alguma complementaridade da Rede Credenciada que se faça necessário, e NÃO PARA CREDENCIAR TODA A REDE DA PROPONENTE.**" (Grifou-se)

A exigência de comprovação de rede credenciada em prazo excessivamente curto se constitui em nulidade, pois, viola os princípios da isonomia e da livre concorrência em licitações, ao inadvertidamente direcionar o certame, privilegiando as licitantes que já tenham se estabelecido na região, principalmente em razão de prévios contratos com a administração pública.

O princípio da isonomia é trazido pelo caput do art. 5º da CF/88, ao estabelecer a igualdade de todos perante a lei, enquanto seu inciso II prescreve o princípio da legalidade:

> "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> (...)
> II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;"

O princípio da livre concorrência em licitações está previsto pelo inciso IV do art. 170 da CF/88:

> "Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> (...)
> IV - livre concorrência;"

Acerca da violação aos princípios da isonomia e da livre concorrência no caso em tela, esta decorre da indevida restrição da participação no certame, por privilegiar indevidamente alguns dos licitantes, em especial empresas mais antigas e de

grande porte, que contam com situação estabelecida na região e extenso número de estabelecimentos credenciados.

A exigência de rede credenciada quando da assinatura do contrato, ao direcionar o certame viola ainda o princípio da vantajosidade, eis que condiciona o ente licitante ao firmar avença restritivamente com empresas de grande porte.

Tais empresas, por serem as únicas capazes de atender a referida exigência em prazo tão curto, podem impingir a cobrança de taxa de administração abusiva do ente licitante ou mesmo da rede credenciada, impedindo que a administração pública estabeleça contrato em melhores condições e com menor custo.

Inscrito no inciso I do art. 11 da Lei nº 14.133/21, encontra-se o princípio da vantajosidade, segundo o qual o certame deve buscar sempre a proposta que atenda os interesses públicos de forma mais benéfica ao erário, que igualmente será desrespeitado pela restrição do pregão a uns poucos licitantes:

> "Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:
> I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;"

A doutrina[1] esclarece no que consiste a vantajosidade:

> "Quando se fala em vantajosidade, logo se remete à questão econômica. Entretanto, a melhor proposta não deve ficar atrelada apenas ao valor econômico do serviço a ser contratado, mas também à qualidade. Em licitações, a vantajosidade caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse

[1] Disponível em: https://radar.ibegesp.org.br/o-principio-da-vantajosidade-em-licitacoes/. Acesso em: 13/10/2023.

coletivo por meio da execução do contrato. O gestor público deve sempre ter em mente que a contratação vantajosa é aquela que reflete o melhor gasto pela Administração Pública, sendo que o "melhor gasto" deve gerar economia aos cofres públicos, e proporcionar eficiência e qualidade aos serviços. Isto é ainda mais relevante em pregões, em que o critério de seleção das propostas é exclusivamente o menor preço."

Tendo-se em vista este conceito, fica claro que da contratação exclusiva de licitante nos moldes previstos pelo edital advirá prejuízo, sendo imperativa a dilatação do respectivo prazo para patamar razoável.

Em hipótese análoga ao caso concreto, veja-se o excerto do seguinte precedente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul:

> "Ante o exposto, voto por: a) Revogar a decisão que concedeu medida acautelatória (fl. 77); b) Recomendar ao Executivo Municipal de Ivorá que: (b.1) realize estudos técnicos prévios de modo a justificar o quantitativo mínimo de estabelecimentos credenciados e estipule de forma estreme de dúvidas a abrangência da área geográfica na qual devem estar localizados os estabelecimentos comerciais integrantes da rede credenciada para uso do cartão de vale-alimentação, e; (b.2) **estipule prazo maior e mais razoável para a assinatura do contrato e apresentação da rede de estabelecimentos credenciados**; c) Dar ciência da presente decisão ao Legislativo Municipal e ao Controle Interno do Município" (Grifou-se)
>
> (Processo: 030116-0200/19-6, Relator(a): Alexandre Mariotti, PRIMEIRA CÂMARA, Julgado em 08/06/2020, Publicado em 01/07/2020, Boletim 611/2020)

Neste sentido a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

"EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. VALES DE BENEFÍCIOS. REDE CREDENCIADA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE NA EXTENSÃO DA REDE E NOS PRAZOS PARA CREDENCIAMENTO. PROCEDÊNCIA. V.U. 1. A Administração deve observar os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da finalidade e da motivação de seus atos na definição do número de estabelecimentos exigidos e sua distribuição geográfica, de acordo com a quantidade e perfil dos beneficiários; 2. **O prazo para comprovação de rede de credenciados requer a definição de intervalos razoáveis e adequados à quantidade de estabelecimentos requerida e a sua distribuição geográfica**." (Grifou-se)

(Tribunal Pleno, Processos: TC-000376.989.19-0; TC-000446.989.19-6; TC-000479.989.19-6, EXAME PREVIO DE EDITAIS DE LICITACAO, Sessão: 13/02/2019, Conselheiro Dimas Ramalho)

Por oportuno, veja-se trecho do voto condutor do último precedente acima citado:

"Além disso, o exíguo prazo de 8 (oito) dias úteis em detrimento da definição de metas progressivas acaba por delimitar a competitividade do certame, desestimulando a participação das empresas que não sejam previamente detentoras do acervo de estabelecimentos credenciados exigidos no edital.

A este respeito, destaco o julgamento dos TCs 13215.989.16-1 e 13321.989.16-2, do qual transcrevo o seguinte trecho de interesse: 'O prazo é insuficiente para a tarefa e compromete a participação de interessados. Não por outro motivo, esta Corte tem condenado a fixação de prazo exíguo para comprovação de rede de credenciados, reclamando a definição de intervalos razoáveis e adequados à quantidade de estabelecimentos requerida e a sua distribuição geográfica (Nesse sentido a decisão proferida no TC11286/989/16-5, TC-11297/989/16-2 e 11317/989/16-8, sob a relatoria do e. Conselheiro Renato Martins Costa, em sessão do E. Plenário de 20/07/2016.).'."

Assim sendo, é medida que se impõe a reforma do edital para que seja fixado prazo razoável para a apresentação de rede credenciada, de no mínimo 60 (sessenta) dias a partir da assinatura do contrato.

DOS REQUERIMENTOS

Diante o exposto, requer seja acatada a presente impugnação, para:

a) seu processamento e recebimento no efeito suspensivo;

b) reformar o edital, vedando-se a aceitação pelo ente licitatório de propostas ou lances com taxa negativa no Pregão Eletrônico nº 90006/2025;

c) reformar o edital, para que seja fixado prazo razoável para a comprovação de rede credenciada, de no mínimo 60 (sessenta) dias após a assinatura do contrato objeto do Pregão Eletrônico nº 90006/2025;

d) republicar o edital do Pregão Eletrônico nº 90006/2025, reabrindo-se os prazos legais.

Pede deferimento.

Joinville, 28 de maio de 2025

ROM CARD - ADMINISTRADORA DE CARTOES LTDA:20895286000128

Assinado de forma digital por ROM CARD - ADMINISTRADORA DE CARTOES LTDA:20895286000128
Dados: 2025.05.28 09:36:30 -03'00'

ROM CARD ADM CARTÕES LTDA.
CNPJ: 20.895.286/0001-28
RICARDO LUIZ DOS SANTOS
RG E CPF 021.090.379-11
CRA/SC 13637