Processo Administrativo CMS nº 194/2025

Modalidade de licitação/nº: Pregão Eletrônico nº 90006/2025

Objeto: 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 Câmara Municipal de Salvador, objetivando a aquisição de gêneros alimentícios *in natura*, por cada servidor, através de rede de estabelecimentos credenciados.

Impugnante: Up Brasil Administração e Serviços Ltda. (CNPJ nº 02.959.392/0001-46).

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

1. RESUMO DA IMPUGNAÇÃO

Cuida-se de impugnação administrativa apresentada pela sociedade empresária **Up Brasil Administração e Serviços Ltda.** no bojo do **Processo Administrativo CMS nº 90006/2025**, o qual tem por objeto, em resumo, a realização de procedimento licitatório, na modalidade pregão, do tipo eletrônico, para a 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 Câmara Municipal de Salvador, objetivando a aquisição de gêneros alimentícios *in natura*, por cada servidor, através de rede de estabelecimentos credenciados na forma definida pela legislação pertinente.

Alega a insurgente, em apertada síntese, que o procedimento licitatório objeto dos autos estaria eivado de ilegalidades, pois o instrumento convocatório conteria disposições contrárias à Lei Federal nº 14.442/2022, resultante da conversão da Medida Provisória nº 1.108/2022, notadamente: a aceitação de desconto na taxa de administração, com o oferecimento de valores negativos (item 4 do Edital, entre outros); e a forma pós-paga para a

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

recarga dos créditos dos cartões de vale-refeição (subitem 9.1 da minuta de instrumento de contrato, entre outros). Nesse sentido, aduz que as normas da referida lei devem incidir no caso concreto, mesmo o órgão contratante não sendo aderente ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Adiante, em seu petitório, explora ambos os pontos impugnados, transcrevendo os dispositivos legais que entende infringidos, quais sejam, respectivamente, os incisos I e II do art. 3º da Lei Federal nº 14.442/2022. Colaciona, ainda, precedente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo o qual, no seu entendimento, reforçaria as razões da impugnação apresentada, destacando, em seguida, que a prática do desconto na taxa de administração terminaria por desequilibrar toda a cadeia nos serviços de fornecimento de refeições prontas, do qual o beneficiário do cartão é o destinatário final.

Pelos motivos expostos, requereu a alteração do item 4 do Edital, com a finalidade de suprimir a possibilidade de que seja oferecido desconto/deságio na taxa de administração nas propostas ofertadas, assim como a reformulação do subitem 9.1 da minuta de instrumento de contrato, para obrigar à adoção da forma pré-paga no procedimento de recarga dos cartões fornecidos, com a conseguinte republicação do instrumento convocatório e reabertura dos prazos legais.

É o resumo das razões da impugnante. Passo a decidir.

2. DAS RAZÕES DE DECIDIR

2.1. Da tempestividade da impugnação

Em sede preambular, cabe afirmar a tempestividade da impugnação apresentada, vez que respeitado o prazo legal de **03 (três) dias úteis**, anteriores à data da abertura da sessão pública, para que sejam impugnados os termos do instrumento convocatório e/ou de algum de seus anexos (art. 15, *caput*, do Decreto Municipal nº 36.784/2023).

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

2.2. Do mérito da impugnação

Objetivamente, a impugnação ofertada pela insurgente merece ser integralmente rejeitada, uma vez que, em que pese às relevantes informações trazidas em seu bojo, não há como se acolher a tese principal, de acordo com a qual um diploma normativo com contornos eminentemente cíveis, tributários e trabalhistas aplicar-se-ia à futura contratação decorrente do pregão eletrônico cujo Edital ora é questionado.

2.2.1 Ausência de adesão ao PAT e suas implicações

De início, é necessário salientar que o Edital de licitação que se põe em xeque por meio da impugnação ora decidida passou por diversas revisões no âmbito do órgão contratante. Neste aspecto, diversos pontos foram bastante discutidos internamente. Entre eles, a incidência ou não da Lei Federal nº 14.442/2022 para o contrato administrativo que se pretende firmar com a licitante vencedora, algo que, cabe salientar, também fora debatido quando da licitação realizada visando ao fornecimento de vale-refeição, cerca de 02 (dois) anos atrás.

Observaram os agentes públicos encarregados da confecção do Edital, com a participação dos pregoeiros oficiais e da equipe de apoio, que não se pode depreender, da exegese do referido ato normativo, que há sua incidência para toda e qualquer pessoa jurídica que contrate terceiro para o fornecimento do que ali se denomina "auxílio-alimentação". Os efeitos jurídicos da Lei Federal nº 14.442/2022 seriam aplicáveis tão-somente quando tal contratação ocorresse por parte do "empregador", como o próprio *caput* do art. 3º expressamente prevê, *in litteris*:

> "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 [...]."

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

Ocorre que, como é de pleno conhecimento dos operadores do direito, a figura do empregador, mormente no contexto em que trazido pela citada legislação, guarda relação com a definição prevista na própria legislação trabalhista, possuindo contornos próprios, como permite concluir o exame do *caput* e do § 1º da Consolidação das Leis do Trabalho, *in verbis*:

> "Art. 2º Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.
>
> § 1º Equiparam-se ao empregador, para os efeitos exclusivos da relação de emprego, os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados."

Nesse contexto, não sendo o órgão contratante – Câmara Municipal de Salvador – empresa, no sentido próprio do termo (*caput*), tampouco instituição que admite trabalhadores como empregados (parte final do § 1º), mas sim como agentes políticos (vereadores) ou servidores públicos (efetivos ou comissionados, todos estatutários), cuidar-se-ia de verdadeiro extrapolamento dos limites da multicitada legislação que cuida do auxílio-alimentação a sua aplicação à futura contratação.

Não bastasse, como sublinhado no Edital do pregão eletrônico e aludido pela empresa impugnante, também o órgão contratante não adere ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), instituído pela Lei Federal nº 6.321/1976 e objeto de diversas alterações posteriores, inclusive pela própria Lei Federal nº 14.442/2022, que naquela reiterou as disposições proibitórias ventiladas pela insurgente em seu arrazoado. É dizer, a Câmara Municipal de Salvador sequer goza de benesses fiscais que justificariam a proibição do desconto na taxa de administração sob o argumento de um *bis in idem*.

Portanto, com todas as vênias, a insurgente não pode querer aplicar indiscriminadamente, a uma relação de direito público, formalizada por meio de

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

um contrato administrativo, em que há um natural desnível entre os poderes reconhecidos aos polos contratante e contratado, uma lei que trata da relação entre pessoas jurídicas de direito privado (empregadores e fornecedoras do "auxílio-alimentação"), que presumivelmente estão em pé de igualdade.

2.2.2 Riscos e desvirtuações decorrentes da adoção das propostas da impugnante

Basta notar, no tocante aos pontos impugnados na petição ora repreendida, que a aceitação irrefletida e sem temperos das regras ocasionaria um grave abalo nas próprias disposições de direito público que ditam procedimentos na seara das licitações e dos contratos administrativos, sem qualquer justificativa legítima.

Em termos mais precisos, a recarga pré-paga ensejaria a desnaturação das normas atinentes aos recebimentos provisório e definitivo do objeto, expondo a Administração Pública a toda sorte de intempéries e riscos quando da execução do contrato; e a proibição do desconto nas taxas de administração geraria uma situação de impossibilidade de competição, porquanto todos os licitantes minimamente aptos ofereciam a mesma solução, que é a taxa de 0% (zero por cento).

2.2.3 Distinção entre relações públicas e privadas

Ao fim e a cabo, diferentemente do que ocorre com a empresa privada, que, reitere-se, tende a gozar de um benefício fiscal quando adere ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), os órgãos públicos que não se acomodam na definição de empregador ficariam com "o pior dos dois mundos". Além disso, a pessoa jurídica de direito público teria sérios problemas quanto à aferição do cumprimento das obrigações contratuais (pois o pagamento pré-pago, mesmo não necessário, dificultaria as correções dos defeitos nos serviços) e com dispêndios maiores de verbas públicas (já que

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

apenas o Erário teria que arcar com o pagamento de todo o benefício, que se volta a atender justamente ao próprio interesse coletivo).

Não se nega, com a tese acima exposta, que há outra discussão subjacente à questão da concessão do desconto na taxa de administração, correlacionada com o âmbito do direito concorrencial. Isso porque, supostamente, a universalidade dos consumidores pagaria pelo desconto que é revertido apenas em favor do Erário (ou dos agentes públicos beneficiários do vale-alimentação). Nada obstante, este é um argumento de índole diversa da que justificou a edição da Lei nº 14.442/2022, que merecerá maior detença por parte do Poder Legislativo da União (em face da sua competência geral para legislar sobre o tema) e das Cortes de Contas, não sendo suficiente para tanto o solitário precedente invocado pela insurgente em suas razões.

Outrossim, no que tange ao ponto da forma de pagamento estabelecida no Edital, descabe levantar como argumento lícito às alterações pretendidas a estipulação do art. 145, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, na medida em que, de um lado, não há comprovação de que a sua alteração representará qualquer economia de recursos, e, de outro, não é a condição exposta indispensável para a prestação dos serviços – tanto assim que, atualmente, a empresa contratada pela Câmara Municipal de Salvador percebe sua remuneração dessa forma, sem ocorrências a desaboná-la.

2.2.4 Jurisprudência e entendimentos recentes dos órgãos de controle

No que toca à questão da jurisprudência dos órgãos de controle sobre a matéria, por seu turno, é de trivial sabença que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sem embargo da sua notória qualificação técnica para a apreciação de temas do direito público a ele submetidos, não possui atribuições que extrapolam as fronteiras daquele ente da Federação, como se extrai da sua Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual nº 709/1991), mais exatamente do seu art. 1º, *ipsis litteris*:

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

> "Art. 1º. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e de seus Municípios, auxiliar do Poder Legislativo no controle externo, tem sua sede na cidade de São Paulo e jurisdição em todo o território estadual."

A propósito da necessária análise do panorama jurisprudencial, compete ressalvar que há diversas outras Cortes de Contas que perfilham a tese adotada neste *decisum*, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que, na data de 25 de abril de 2024, quando da emissão do seu Prejulgado nº 34, fixou o entendimento que vem adiante reproduzido, *in verbis*:

> "A proibição estabelecida no art. 3°, I e III, da Lei n° 14.442/22 aplica-se apenas aos órgãos e entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos ao regime celetista, ficando vedada, por conseguinte, nesses casos, a aceitação de taxas de administração negativas em licitações para a contratação de pessoas jurídicas para o gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação por meio de cartões ou instrumentos congêneres.
>
> Quanto aos demais entes da Administração Pública, que concedem o auxílio-alimentação ou benefício de nomenclatura similar com base em previsão estatutária, não se aplica a restrição do art. 3°, I e III, da Lei n° 14.442/22, admitindo-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações para este objeto."

De mais a mais, nos limites do Estado da Bahia, onde situado o órgão contratante, o Parecer nº 02229-24, exarado pela Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios, aos 12 de setembro de 2024, trouxe relevantes pontuações acerca do tema ora versado. Veja-se, sem modificações:

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

> "Diferentemente, se o vínculo estabelecido entre a Administração e os seus servidores tiver natureza estatutária, quando da contratação de empresa para gerenciamento de auxílio-alimentação/refeição, não há que se falar na incidência da Lei nº 14.442/2022.
>
> Nesse caso, aplicam-se as regras gerais inerentes à licitação, que é consagrada como o procedimento pelo qual a Administração, de acordo com as condições assentadas em convocação própria, contrata a prestação de serviços, escolhendo, dentre as propostas apresentadas, a mais vantajosa em função de critérios previamente instituídos.
>
> [...]
>
> Tem-se, pois, que, nos pregões eletrônicos destinados à contratação de empresa para gerenciamento de auxílio-alimentação/refeição de servidores públicos estatutários, não há que se falar na aplicabilidade da Lei n.º 14.442/2022, sendo possível o oferecimento de taxas negativas por parte dos licitantes. Esse fato, por si só, não implica inexequibilidade das respectivas propostas, devendo ser avaliada a compatibilidade da taxa apresentada em cada caso concreto, considerando-se, inclusive, a possibilidade de remuneração adicional, diversa do pagamento efetuado pela Administração, que demonstre que os particulares obterão recursos por outras vias."

Em suma, mesmo reconhecendo que se trata de questão espinhosa, por envolver questões mercadológicas de difícil cotejo, e que, futuramente, poder-se-á fixar entendimento diverso, por meio de evolução legal e jurisprudencial, não há, na ocasião presente, como se pugnar pela aplicação da Lei Federal nº 14.442/2022 à futura contratação a ser entabulada entre o órgão contratante e a empresa à qual se adjudicará o objeto do presente pregão eletrônico.

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

Isso se dá, a título de arremate, porque a Câmara Municipal de Salvador, no caso concreto, não se amolda à figura legal do "empregador", e que, de mais a mais, por se tratar de relação de direito público, há outros princípios, regras e interesses em jogo – em especial a própria economicidade, consubstanciada na obtenção da proposta mais vantajosa – que precisam ser considerados, merecendo prevalência, até o atual estado das coisas, a legalidade administrativa e a jurisprudência dominante, que admitem o prosseguimento da contratação na forma caracterizada no instrumento convocatório.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com base na impugnação apresentada, tempestivamente, este Pregoeiro, no uso da atribuição conferida pelo art. 1º, inciso III, do Decreto Municipal nº 36.183/2022, conhece e julga **totalmente improcedente** a impugnação de **Up Brasil Administração e Serviços Ltda.**, mantendo-se incólumes as disposições – item 4 do Edital, subitem 9.1 da minuta de instrumento de contrato, e demais normas correlatas – que foram questionadas. Em consequência, a sessão pública prevista para o próximo dia **02 de junho de 2025, às 10h00mins** – horário de Brasília –, fica mantida.

As alegações formuladas partem de interpretações equivocadas sobre a incidência da Lei Federal nº 14.442/2022, cujo campo de aplicação é restrito às relações privadas mantidas entre empregadores e empresas fornecedoras de auxílio-alimentação. A Câmara Municipal de Salvador, enquanto pessoa jurídica de direito público interno e não aderente ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), não se submete às vedações impostas por referida legislação, especialmente no que diz respeito à forma de pagamento (pré-paga) e à proibição de deságio na taxa de administração.

Além disso, não há qualquer ilegalidade na manutenção da forma pós-paga ou na aceitação de propostas com taxa de administração igual a zero, desde que observados os princípios que regem a atividade administrativa, em especial o da economicidade, da eficiência e da seleção da proposta mais

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

vantajosa para a Administração. A adoção de tais critérios visa justamente ampliar a competitividade do certame e assegurar o melhor uso dos recursos públicos, sem comprometer a legalidade nem a igualdade entre os licitantes.

Por fim, importa destacar que os argumentos expendidos pela impugnante não encontram respaldo nem na jurisprudência consolidada dos órgãos de controle, nem na interpretação sistemática da legislação que rege as contratações públicas, razão pela qual deve ser mantida, em todos os seus termos, a redação original do Edital.

Dessa forma, REJEITA-SE a impugnação apresentada, mantendo-se hígidas e válidas as disposições constantes no Edital do Pregão Eletrônico nº 90006/2025.

Salvador, 29 de maio de 2025.

Luciano Gomes Barros Pereira
Pregoeiro Oficial

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
O futuro da cidade passa por aqui.

Subscrevo o documento -
LUCIANO GOMES BARROS PEREIRA
669.214.225-34

Data: 29-05-2025 18:50:31.802 BRT

Arquivo conferido e assinado via certificado digital ICP-BRASIL e/ou Login/Senha. PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do arquivo.