PROCESSO ADMINISTRATIVO CMS Nº 194/2025

Modalidade de licitação/nº: Pregão Eletrônico nº 90006/2025
Objeto: Contratação de empresa especializada na 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, por meio de rede de estabelecimentos credenciados.
IMPUGNANTE: Rom Card Administradora de Cartões Ltda. EPP (CNPJ nº 20.895.286/0006-32).

DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

1. RESUMO DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação administrativa apresentada pela empresa **Rom Card Administradora de Cartões Ltda. EPP** no bojo do Processo Administrativo nº 194/2025, no qual se realiza procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, para contratação de empresa especializada no fornecimento de vale-alimentação, na forma de cartão eletrônico com chip, para os servidores da Câmara Municipal de Salvador.

A empresa impugnante sustenta, em síntese, que o edital da licitação contém disposições que violariam a Lei Federal nº 14.442/2022, oriunda da conversão da Medida Provisória nº 1.108/2022.

Argumenta que:

(i) seria indevida a aceitação de propostas com deságio na taxa de administração, conforme previsto no item 4 do Edital;

(ii) e que seria obrigatória a adoção do modelo pré-pago, em substituição à forma pós-paga atualmente prevista no subitem 9.1 da minuta contratual.

(iii) Exigência de comprovação da rede credenciada em prazo excessivamente curto, o que violaria os princípios da isonomia, da livre concorrência e da vantajosidade previstos nos arts. 5º, caput e

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

inciso II, e 170, inciso IV, da Constituição Federal, bem como nos arts. 11, I, e 12, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Segundo a impugnante, tais disposições comprometeriam a legalidade do certame, devendo ser revistas à luz dos incisos I e II do art. 3º da Lei nº 14.442/2022, ainda que a Administração Pública contratante não seja aderente ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Postula, ao final, a alteração do instrumento convocatório e a republicação do edital com reabertura dos prazos legais.

É o relatório. Passo à análise.

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).

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

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

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 [...]."

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

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

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 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.

2.2.1 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).

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

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 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.

2.24. Da Exigência de Comprovação Prévia da Rede Credenciada

A exigência editalícia de que os licitantes apresentem, previamente, documentação que comprove a existência de rede de estabelecimentos credenciados não padece de qualquer vício de legalidade.

Ao contrário, tal exigência encontra respaldo nos princípios da eficiência e da vantajosidade da contratação, conforme o art. 11, inciso I, da Lei nº

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

14.133/2021. Ademais, o art. 14, inciso II, da mesma norma autoriza expressamente a Administração a solicitar documentos ou informações que demonstrem a viabilidade de execução do objeto, o que abrange, sem dúvida, a rede de aceitação dos cartões alimentação.

Além de legítima e compatível com o objeto licitado, tal exigência está detalhadamente prevista no Termo de Referência, o qual estabelece que:

- A empresa deve comprovar possuir rede credenciada ampla, especialmente em Salvador e Região Metropolitana, incluindo hipermercados, supermercados, açougues, padarias e sacolões que forneçam alimentos in natura (itens 6.2 e 6.3).
- É obrigatória a comprovação de no mínimo três redes de hipermercados credenciadas na localidade (item 6.5).
- A proposta deverá vir acompanhada de relação em papel timbrado (e também em meio magnético) contendo os dados dos estabelecimentos credenciados, que deve contemplar no mínimo 600 estabelecimentos em Salvador e Região Metropolitana (itens 6.6 e 6.6.1).
- A eventual complementação da rede poderá ser feita em até 30 dias após o encerramento da sessão pública, exclusivamente para alcançar o quantitativo mínimo, não sendo admitido o credenciamento integral da rede nesse prazo (item 6.7 e 6.8).
- Além disso, a rede deverá atender também servidores em viagens, sendo desejável que haja credenciados em outros Estados da Federação (item 6.9).

A exigência visa, portanto, garantir que os servidores da Câmara Municipal de Salvador (CMS) tenham acesso imediato e eficaz ao benefício, evitando contratações com empresas inabilitadas a atender, desde o início da execução contratual, o volume e a capilaridade exigidos.

A norma editalícia é, ademais, isonômica e proporcional, aplicando-se indistintamente a todos os licitantes. Empresas com experiência no ramo já possuem estrutura consolidada ou são plenamente capazes de complementar a rede de forma pontual e tempestiva.

Dessa forma, a cláusula editalícia que exige a comprovação prévia da rede credenciada deve ser integralmente mantida, por estar em perfeita consonância com os princípios da legalidade, eficiência, economicidade, seleção da proposta mais vantajosa e do interesse público.

Trata-se de exigência técnica justificada, que traduz de forma objetiva e detalhada as condições indispensáveis à adequada execução do contrato. Ressalte-se, ainda, que a exigência não é excludente, pois admite a complementação da rede credenciada no prazo de até 30 (trinta) dias após a declaração da empresa

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

vencedora, garantindo, assim, razoabilidade e equilíbrio entre a segurança da contratação e a viabilidade de participação no certame.

2.3.5 Jurisprudência e entendimentos recentes dos órgãos de controle

No que tange à jurisprudência dos órgãos de controle, é de trivial sabença que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, embora conte com notável expertise em matéria de direito público, tem sua jurisdição restrita ao território do Estado de São Paulo, conforme dispõe o art. 1º da sua Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual nº 709/1991):

> "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."

Por sua vez, outras Cortes de Contas vêm perfilhando entendimento mais atual, técnico e condizente com a distinção entre regimes estatutário e celetista. É o caso do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que recentemente aprovou o Prejulgado nº 34, de 25 de abril de 2024, fixando o seguinte entendimento:

> "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."

No âmbito local, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA), por meio do Parecer nº 02229-24, exarado por sua Assessoria Jurídica em 12 de setembro de 2024, também endossou esse entendimento. Destaca-se o seguinte excerto:

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. [...]
>
> 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 [...]"

No plano nacional, a Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União, ao julgar a Tomada de Contas Especial (Acórdão nº 9209/2022, Relator Ministro Jorge Oliveira), consignou entendimento relevante sobre a questão dos pagamentos antecipados na Administração Pública. O TCU afirmou:

> "Para fins de responsabilização perante o TCU, caracteriza erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) a realização de pagamento antecipado sem justificativa do interesse público na sua adoção, sem previsão no edital de licitação e sem as devidas garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto pactuado."

Esse acórdão reforça a necessidade de previsão expressa no edital, bem como justificativa da antecipação do pagamento, sob pena de responsabilização dos gestores, caso essa prática seja adotada de forma irregular.

A esse respeito, o art. 38 do Decreto nº 93.872/1986, ainda vigente na esfera federal, dispõe:

> "Art. 38. Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço [...] admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato [...]."

Esse dispositivo é reforçado pelos princípios da vantajosidade e economicidade, que regem as contratações públicas, inclusive sob a égide da nova Lei nº 14.133/2021, que em seu art. 145, § 1º, prevê:

> "O pagamento antecipado total ou parcial somente será admitido quando: I – representar condição indispensável para a obtenção do

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

bem ou para a prestação do serviço; ou II – propiciar significativa economia de recursos."

Nesses casos, a antecipação deve ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital ou contrato, o que não é a regra, mas sim a exceção. Portanto, a apresentação de propostas com taxa negativa, desde que sem pagamento antecipado e com clara vantajosidade para a Administração, não afronta o regime jurídico aplicável, tampouco impõe ilegalidade ou inexequibilidade.

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.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que a impugnação apresentada pela empresa Rom Card Administradora de Cartões Ltda. EPP não merece acolhimento.

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

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

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 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.

Ressalte-se ainda que a exigência de apresentação prévia da rede credenciada, longe de constituir obstáculo injustificado, visa conferir maior segurança à Administração quanto à viabilidade da execução contratual, sem representar, por si só, afronta aos princípios da isonomia ou da livre concorrência.

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 18:50:55.224 BRT

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