



Conselho Federal de Química

Plenário

Presidência

Gerência Executiva

Gerência Administrativo-Financeira

Coordenação de Compras, Licitações e Contratos

ANÁLISE Nº 18/2024/CLIC/GEAF/GEREX/PRESI/PLEN/CFQ

Processo nº 2800.00.02119.2023

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

Referência:

Editais de Chamamento Público para Credenciamento nº 04/2024 – CFQ (Atual Edital de Chamamento Público nº 18/2024).

Processo SEI Nº 2800.00.02119.2023 – CFQ

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de reposta à impugnação interposta pela MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTÕES E SERVIÇOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 21.922.507/0001-72, referente ao Edital de Chamamento Público para Credenciamento nº 04/2024-CFQ, cujo objeto consiste na prestação do serviço de administração, gerenciamento e fornecimento de cartão eletrônico-magnético com chip de segurança, em PVC, para concessão do vale alimentação e/ou vale refeição aos empregados e estagiários do Conselho Federal de Química (CFQ) visando à aquisição de gêneros alimentícios "in natura" e/ou refeições prontas em estabelecimentos credenciados, em âmbito nacional, na forma definida pela legislação do Ministério do Trabalho que regulamenta o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

2. DA TEMPESTIVIDADE

2.1. Dispõe o edital de chamamento público, em seu item 10.1, que "qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o edital por irregularidade na aplicação da [Lei nº 14.133, de 2021](#), devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data inicial de análise interna da documentação (Tabela 1 - Cronograma Inicial)".

2.2. Na sequência, estabelece o item 10.2 que "a impugnação e o pedido de esclarecimento poderão ser realizados por forma eletrônica, pelo e-mail: credenciamento@cfq.org.br, ou por petição dirigida ou protocolada à Comissão Especial de Credenciamento no endereço: Setor Comercial Sul, Quadra 09, Bloco A, Torre B, 9º andar, salas 901/905 – Asa Sul, CEP: 70308-200, Ed. Parque Cidade Corporate (...)"

2.3. Dessa forma, tendo em vista que a data inicial de análise interna da documentação prevista na Tabela 1 do instrumento convocatório corresponde a 02/10/2024 e que às 16:24 do dia 26 de setembro de 2024 a empresa Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda apresentou sua impugnação por meio eletrônico, reconhece-se a sua tempestividade.

3. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

3.1. Em apertada síntese, a impugnante se irressigna com o edital pelas razões abaixo expostas:

3.1.1. Estipulação do mínimo de 35% de votos dos funcionários/estagiários para celebração de contrato de prestação de serviços, sob a alegação de que tal restrição extrapola os ditames legais e enseja o direcionamento;

3.1.2. Previsão de pagamento dos serviços prestados em até 10 dias úteis após a finalização da liquidação da despesa, sob o argumento de que a forma de pagamento deve ser pré-paga, em consonância

com a Lei nº 14.442/2022; e

3.1.3. Inadmissibilidade de rede de credenciamento operacionalizada mediante arranjo de pagamento aberto, sob o fundamento de que tal previsão contraria o atual regramento das normas que disciplinam o fornecimento de auxílio-alimentação, notadamente o Decreto nº 10.854/2021;

3.2. Assim, requer que a impugnação seja acolhida, com a consequente suspensão do certame e reformulação do edital, a partir da exclusão do percentual mínimo de votos para celebração de contrato; da correção do prazo de pagamento, adequando-o à forma pré-paga; e da aceitação ao arranjo de pagamento no formato "aberto".

4. DA ANÁLISE DO MÉRITO

4.1. Preliminarmente à análise do mérito, cumpre destacar que o edital em questão foi elaborado em estrita aderência à Nova Lei de Licitações e Contratos e à legislação que rege o Programa de Alimentação do Trabalhador. Ademais, pontua-se que os questionamentos apresentados pela impugnante foram objeto de minuciosa análise pela Área Requisitante, juntamente à Equipe de Planejamento da Contratação e à Assessoria Jurídica do Conselho Federal de Química.

4.2. Com relação à fixação do percentual de 35% como critério mínimo para a celebração de contrato de prestação de serviço, o instrumento convocatório é claro ao fundamentar que tal delimitação teve como finalidade resguardar os princípios da eficiência e economicidade, uma vez que não é vantajoso para a Administração manter contrato com prestadores que não contemplem valores significativos. Nesse esteio, pondera-se que a ausência de tal critério seria prejudicial ao acompanhamento e fiscalização da gestão contratual, dado o reduzido número de empregados públicos na autarquia, sobretudo aqueles designados para atuar como gestor e fiscal de contratos.

4.3. Conforme evidenciado no Termo de Referência, atualmente a instituição conta com 63 empregados públicos e 22 estagiários beneficiários, de modo que a celebração de número ilimitado de contratos releva-se absolutamente desarrazoada e incompatível com a otimização da gestão contratual, que tem por fim último resguardar o interesse público a partir do monitoramento fidedigno da prestação dos serviços.

4.4. Ao contrário do que sustenta a impugnante, tal restrição não cria "nova modalidade" de condução do procedimento de credenciamento, uma vez que limita tão somente o universo de credenciadas que serão contratadas, tendo como finalidade principal assegurar a adequada prestação dos serviços aos empregados e estagiários do CFQ. Ainda, dispõe o edital que "as empresas que obtiverem menos de 35% (trinta e cinco por cento) dos votos dos funcionários/estagiários permanecerão credenciadas, com possibilidade de participação nos próximos anos".

4.5. A título de exemplo, cumpre destacar que, durante a fase de planejamento do credenciamento em questão, foi identificado o estabelecimento de percentual limitativo para a celebração de contrato de prestação de serviço em diversos outros editais referentes à contratação do mesmo objeto, como evidenciado no Edital de Credenciamento nº 003/2023 do CREA-MG e no Credenciamento SUPGA/GAADM/GAAD3 Nº 00155/2023 do SERPRO.

4.6. Sobre a imposição de critérios pela Administração Pública para a escolha de prestadores de serviços oriundos do universo de credenciados, foi consultada a Assessoria Jurídica deste Conselho, a qual destacou decisão proferida no âmbito do julgamento do Acórdão 533/2022-TCU-Plenário, que versava sobre credenciamento conduzido pelo Banco do Brasil para a contratação de escritórios de advocacia. A denúncia apontava como suposta irregularidade a “criação, sem base legal, de um cadastro de reserva para eventuais substituições dos escritórios classificados dentro do número de vagas” previsto no edital. No julgamento do acórdão, é possível concluir que o Tribunal considerou superada a problemática sobre o tema, de modo que é possível a delimitação de um conjunto de credenciados considerados “dentro das vagas” e outro “fora das vagas”.

4.7. As regras acerca da operacionalização do credenciamento estão minuciosamente detalhadas nos itens 3 e 4 do edital. O próprio beneficiário direto da prestação do serviço escolherá, mediante **formulário eletrônico** disponibilizado pelo CFQ para votação interna, a credenciada que melhor possa lhe atender. Tal escolha será realizada a partir da análise individual da rede conveniada e do material de marketing das empresas credenciadas, conforme procedimentos disciplinados no item 3.5 e respectivos subitens do instrumento convocatório. O resultado da votação interna, por sua vez, será devidamente

divulgado no sítio eletrônico do Conselho Federal de Química (<https://cfq.org.br/licitacoes/>) e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNPC), segundo disposto no item 11.4. Portanto, resta rechaçada a alegação de que não estão previstos no instrumento convocatório os meios em que será dada a publicidade das empresas escolhidas.

4.8. No que tange à forma de pagamento, faz-se necessário interpretar corretamente o artigo 3º, inciso II da Lei nº 14.442/2022, *in verbis*:

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;

II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados; (grifos nossos)

4.9. Tal previsão se limita à relação da prestadora de serviço com os beneficiários. Desse modo, não significa que a Administração Pública deve pagar a contratada antes da concessão do benefício, uma vez que, pela natureza de despesa pública, está sujeita ao cumprimento dos estágios previstos nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/1964, segundo os quais:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

(...)

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço. (grifos nossos)

4.10. Tal entendimento é corroborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) no âmbito de decisão de Pedido de Reconsideração (Processo: TC-012095.989.23-2, referente ao TC 010229.989.23-1), disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/exibir?proc=12095/989/23&offset=0> (acesso em 19/04/2024), segundo o qual:

A disciplina atribuída pelo edital examinado aos prazos de repasse e pagamento não descaracterizam a natureza pré-paga do benefício, como alega a Recorrente, pois as empresas operadoras não disponibilizam valores em dinheiro aos empregados, mas sim, garantem um saldo que será debitado através de cartões que autorizam as compras em estabelecimentos credenciados que receberão pelas vendas posteriormente, após a emissão e aprovação das faturas, circunstância que inclusive mantém a integridade do fluxo de caixa.

A proteção legal suscitada nas razões do recurso é delimitada na relação da administradora com os empregados beneficiários, obrigando-a ao repasse dos créditos nos cartões dos beneficiários, de forma a garantir a natureza pré-paga do benefício, sem se confundir com a transferência do montante à contratada que, pela sua natureza de despesa pública, nos termos da Deliberação TC-A-021851/026/12, atrai observância aos preceitos financeiro-orçamentários contidos no artigo 63, §2º e incisos, da Lei Federal nº 4.320/64, independentemente da finalidade da contraprestação pecuniária, seja a título de remuneração das atividades de gestão, seja para reembolso das cotas fornecidas aos servidores municipais. (grifos nossos)

4.11. Assim, a previsão contida no item 7.25 do Termo de Referência não fere o inciso II do art. 3º da Lei nº 14.442/2022.

4.12. Quanto à escolha do arranjo de pagamento no formato aberto e/ou fechado, é imperioso destacar que tal opção reside em escolha discricionária da gestão, consoante disposição contida no artigo 174, § 1º do decreto nº 10.854/2021, que regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista e institui o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais e o Prêmio Nacional Trabalhista:

Art. 174. O serviço de pagamento de alimentação deverá ser operacionalizado por meio de arranjo de pagamento, estabelecido nos termos do disposto no inciso I do caput do art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, o qual observará, no mínimo, as seguintes regras:

(...)

§ 1º O arranjo de pagamento de que trata o **caput** poderá ser aberto ou fechado.

4.13. Conforme se depreende do citado normativo, a conjunção "ou" indica a possibilidade de alternativa de escolha, evidenciando que a opção pelo arranjo de pagamento está inserida no campo de discricionariedade da Administração. Tal previsão, por si só, afasta qualquer alegação sobre possíveis violações às atuais normas de regência.

4.14. Superada essa questão, os fundamentos que embasaram a opção pelo arranjo de pagamento fechado, de forma exclusiva, foram apresentados pela área técnica e estão contidos nos autos do Processo Eletrônico SEI/CFQ nº 2800.00.02119.2023, cuja [consulta é pública](#):

"Embora a legislação vigente tenha avançado em relação aos arranjos de pagamento, é importante ressaltar que a regulamentação específica ainda não foi completamente definida. A falta de uma regulamentação completa sobre como esses novos requisitos devem ser implementados cria incertezas operacionais que podem impactar a execução adequada dos contratos no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Assim, neste momento, a adoção de arranjo fechado garante que a contratação esteja alinhada com a legislação atual e evite possíveis conflitos ou desafios regulatórios. Este modelo, já consolidado, proporciona segurança jurídica tanto para o Conselho Federal de Química como para os fornecedores e beneficiários, evitando interpretações divergentes ou incompletas da legislação.

Além disso, o principal objetivo do Programa de Alimentação do Trabalhador é assegurar que os benefícios concedidos sejam utilizados exclusivamente para a alimentação dos trabalhadores, em conformidade com os padrões de higiene, segurança e qualidade nutricional estabelecidos pela legislação. Os arranjos fechados, por sua natureza, oferecem um controle mais rigoroso e direto sobre onde e como os benefícios são utilizados. As entidades que operam sob este modelo possuem redes credenciadas previamente selecionadas e monitoradas, garantindo que os recursos sejam gastos exclusivamente em estabelecimentos que atendam aos requisitos legais do PAT. Isso previne desvios, usos inadequados ou práticas que possam desvirtuar os objetivos do programa, como a troca de benefícios por dinheiro ou mercadorias não alimentícias.

Dessa forma, justifica-se a continuidade na escolha pela modalidade de arranjo fechado, tanto pela conformidade legal quanto pela necessidade de garantir que os recursos do Programa de Alimentação do Trabalhador sejam aplicados de maneira correta e segura. Essa escolha está alinhada com o compromisso do CFQ de assegurar que programas sociais, como o PAT, sejam executados com máxima integridade e eficácia."

4.15. Destarte, verifica-se que a escolha da modalidade de arranjo de pagamento fechado no edital em comento teve como finalidade resguardar o interesse público e garantir o alcance dos objetivos do Programa de Alimentação do Trabalhador, ao prevenir usos indevidos dos recursos disponibilizados aos colaboradores.

4.16. Conclui-se, portanto, que não há irregularidades ou ilícitos que justifiquem modificações no edital, dado que o referido instrumento convocatório se baseia em critérios legais, razão pela qual não há necessidade de alterá-lo e republicá-lo.

5. DA DECISÃO

5.1. Diante do exposto, decido:

- I - CONHECER a impugnação interposta pela MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTÕES E SERVIÇOS LTDA, em razão de sua tempestividade;
- II - NO MÉRITO, julgá-la IMPROCEDENTE pelas razões acima expostas;
- III - Publicar a decisão no sítio eletrônico do Conselho Federal de Química (www.cfq.org.br/licitacoes); e
- IV - Manter todas as disposições contidas no edital de chamamento público e seus anexos.

Brasília, 1º de outubro de 2024.

ANDRESSA PEREIRA GIACOMAZZO
Presidente da Comissão Especial de Credenciamento

TATIANI FREITAS LÔBO
Membro da Comissão Especial de Credenciamento

DEBORAH KADJA DA SILVA ALENCAR
Membro da Comissão Especial de Credenciamento

1. Vistos.
2. Acompanho o parecer da Comissão, e determino que seja dado prosseguimento ao feito, decidindo manter o edital e seus anexos.
3. Restituam-se os autos do presente processo administrativo para o prosseguimento do credenciamento.

Brasília, 1º de outubro de 2024.

DIEMES BATISTA DA SILVA
Autoridade Competente



Documento assinado eletronicamente por **Andressa Pereira Giacomazzo, Analista**, em 01/10/2024, às 17:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 15 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tatiani Freitas Lôbo, Coordenador (a)**, em 01/10/2024, às 17:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 15 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Deborah Kadja da Silva Alencar, Analista**, em 01/10/2024, às 17:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 15 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Diemes Batista da Silva, Gerente**, em 01/10/2024, às 17:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 15 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cfq.org.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0101394** e o código CRC **22CBC983**.

Referência: Processo nº
2800.00.02119.2023

SEI nº 0101394

SCS Quadra 09, Edifício Parque Cidade Corporate, Torre B, 9º andar
Brasília/DF, CEP 70.308-200
Telefone: (61) 2099-3300 - www.cfq.org.br