

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DA COMPANHIA DE ENTREPOSTOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO – CEAGESP

EDITAL DE CHAMAMENTO N° 93002/2025

PROCESSO N° 077/2024

UP BRASIL ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA (“UP BRASIL”), sociedade empresária com sede à Av. Brigadeiro Faria Lima, nº 1.306, cj. 51, sala 1, Jardim Paulistano – São Paulo/SP, CEP 01451-914, inscrita no CNPJ (MF) sob nº 02.959.392/0001-46, com endereço eletrônico [REDACTED] vem, respeitosamente, a presença de Vossa Senhoria, apresentar

IMPUGNAÇÃO

ao Edital de CHAMAMENTO supra, a ser realizado pela **COMPANHIA DE ENTREPOSTOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO – CEAGESP**, sociedade anônima de economia mista, com sede à Av. Dr. Gastão Vidigal, nº 1.946, Vila Leopoldina – São Paulo/SP, CEP 05314-000, inscrita no CNPJ (MF) sob nº 62.463.005/0001-08, com endereço eletrônico selic@ceagesp.gov.br, pelos seguintes motivos.

1. DOS FATOS

A **CEAGESP** tornou público o Edital de **CHAMAMENTO N° 93002/2025**, que tem como objeto o:

*“Credenciamento de empresas especializadas, para prestação de serviços de disponibilização de créditos em cartões eletrônicos com chip de segurança e senha, com opção de pagamento por tecnologia de aproximação (NFC) e/ou QR Code para Vale Alimentação / Vale Refeição, utilizável em rede conveniada para aquisição de produtos alimentícios e refeição dos empregados da CEAGESP – Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo, lotados na capital e Unidades ativas do interior do estado de São Paulo” (**Item 2 do Edital**)*

As proponentes interessadas em participar do presente procedimento deverão enviar suas propostas comerciais e a documentação de habilitação em envelopes lacados no ETSP – Entreposto Terminal São Paulo da CEAGESP e endereçados à SELIC - Seção de Licitações até a data de abertura da sessão pública prevista para o dia **09.12.2025**. Trata-se de procedimento de inexigibilidade de licitação para contratação na modalidade Credenciamento.

No entanto, a ora IMPUGNANTE considera que o presente instrumento convocatório foi formulado contendo disposições que contrariam tanto a **LEI N° 14.442/22** quanto o **DECRETO N° 10.854/21** (alterado pelo **DECRETO N° 12.712/25**) – que passaram a disciplinar o fornecimento de auxílio-alimentação (objeto do processo licitatório) como benefício destinado aos funcionários perante o mercado –, em especial por incorrer em burla ao regramento do *PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador*.

Não obstante, a IMPUGNANTE igualmente entende que o Edital em referência está pautado em condições excessivas para execução contratual pela futura adjudicatária, além de demandar desmedidos encargos para viabilização do objeto, o que pode restringir o caráter competitivo da disputa.

As mencionadas disposições do Edital que conflitam com o atual regramento das normas de regência e aviltam a lisura do procedimento de credenciamento estão relacionadas com:

I - o critério de classificação estabelecido para selecionar apenas duas futuras contratadas, conforme disposto no **Subitem 6.3.4 do Edital;**

II - a apresentação da rede credenciada de estabelecimentos comerciais, que diverge do arranjo de pagamento aberto, conforme previsão constante do **Subitem 12.1 do Termo de Referência;**

III - a apresentação da relação de estabelecimentos comerciais credenciados pelas proponentes na fase de habilitação, prevista no **Subitem 12.1.2 do Edital;**

IV - o exíguo prazo para confecção e entrega dos cartões de benefícios, previsto no **Subitem 6.2 do Termo de Referência;**

V - a obrigatoriedade de serem disponibilizadas as tecnologias NFC e QR Code para transação dos cartões

de benefícios, conforme esclarecimentos prestados pela Presidente da Comissão Especial.

Assim, não restou alternativa à IMPUGNANTE, senão apresentar IMPUGNAÇÃO ao Edital do **CHAMAMENTO N° 93002/2025**, para que sejam reformuladas as disposições acima pontuadas que inegavelmente infringem os preceitos assentados na **LEI N° 14.442/22** e no **DECRETO N° 10.854/21** (alterado pelo **DECRETO N° 12.712/25**), além de serem revistas as condições desmedidas e excessivas para execução contratual, em conformidade com as razões a seguir aduzidas.

2. DO IRREGULAR CRITÉRIO DE CLASSIFICAÇÃO ESTABELECIDO PARA SELECIONAR APENAS DUAS FUTURAS CONTRATADAS

Como é de conhecimento, o procedimento de **CREDENCIAMENTO** consiste em ato administrativo no qual a Administração, através de chamamento público, convoca vários interessados para que se cadastrem como prestadores de serviços de um mesmo objeto, desde que atendidos os requisitos previamente estabelecidos.

Ou seja, essa modalidade de processo administrativo, pautada por inviabilidade de competição, tem justamente como finalidade a contratação de inúmeras empresas que estejam aptas a integrarem a rede de fornecedores cadastrados pela Administração, estando sua definição prevista, inclusive, no **art. 6º, XLIII, da Lei n° 14.133/21**:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;" (grifos nossos)

No presente caso, a opção pelo procedimento do CREDENCIAMENTO está justamente voltada a compatibilizar a procura por gestoras de cartões de benefícios que executem os serviços com taxa de administração 0,00%, a qual, além de não onerar a Administração, se adequa aos termos da **Lei nº 14.442/22** que passou a vedar a prática de descontos ou deságios no valor da contratação pelas empresas fornecedoras de auxílio-alimentação, consoante se depreende da disposição assente no **Subitem 2.1 do Termo de Referência:**

"2.1. Considerando a Lei 14.442 de 02 de Setembro de 2022, que versa sobre diretrizes para elaboração e revisão das normas regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho, e das pessoas jurídicas beneficiárias do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, sendo este um programa governamental de adesão voluntária instituído pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976 e que, atualmente, encontra-se regulamentado pelo Decreto nº 10.854 de 10 de novembro de 2021, com instruções complementares estabelecidas pela Portaria MTP/GM nº 672, de 8 de novembro de 2021, pela Instrução Normativa MTP nº 2, de 08 de novembro de 2021 e pelo Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025 com o objetivo principal de melhoria das condições nutricionais dos trabalhadores visando a promoção da saúde do trabalhador e prevenção das

*doenças profissionais, por meio da concessão de incentivos fiscais na modalidade de fornecimento de alimentação através de facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios que não podem exigir ou receber qualquer tipo de deságio, desconto ou ainda benefícios diretos ou indiretos; considerou-se oportuno à Contratante o credenciamento de empresas aptas a realizarem a administração e fornecimento de cartões para a concessão do auxílio alimentação e refeição aos funcionários e estagiários da CEAGESP, visto que, **a partir da Lei 14.442/2022, há o impedimento da utilização de taxa de administração diferente de 0% (zero por cento) concedendo desconto no valor final do pedido, comumente conhecida como taxa negativa,** impossibilitando assim, a concorrência pela maior economicidade.” (grifos nossos)*

Note-se que, diante de tais premissas legais e editalícias, no que remonta concluir que a **CEAGESP** parametrizou a contratação com valor referencial mínimo (*taxa de administração 0,00%*), vislumbra-se a inviabilidade de competição, já que todas as proponentes interessadas obrigatoriamente devem apresentar a mesma idêntica proposta de preço.

Assim, uma vez habilitadas e credenciadas as proponentes interessadas, compõe o rol de fornecedoras cadastradas pela Administração, compete aos servidores beneficiários a escolha pela empresa que seja de preferência e que melhor atenda suas necessidades, cuja avaliação se faz por meio de material de marketing de cada credenciada.

Tal disposição encontra alinhamento no **art. 79, II, da Lei nº 14.133/21** ao formatar o credenciamento na seleção por **critérios de**

terceiros, no caso os servidores municipais beneficiários que usufruirão do cartão de auxílio-alimentação e que, portanto, definirão quais empresas devem ser as fornecedoras:

"Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

(...)

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;" (grifos nossos)

Com efeito, a escolha recai em caráter pessoal e individual de cada servidor beneficiário, justamente para que cada um possa optar pela empresa que lhe seja mais conveniente, não cabendo à Administração Pública o poder de decisão na escolha da gestora dos documentos de legitimação.

Dessa forma, **se demonstra ilegal o critério de classificação através de “pontuação” que o Edital estabeleceu como regra para selecionar apenas DUAS credenciadas que efetivamente serão contratadas**, conforme se depreende do teor do **Subitem 6.3.4 do Edital**:

“6.3.4. Serão contratadas/credenciadas no máximo 02 (duas) empresas, as quais deverão obter, por meio da Seleção Interna, o maior número de adesão dos empregados." (grifos nossos)

Ou seja, indigitada previsão editalícia está retirando dos servidores municipais o poder de decisão, já que o instrumento convocatório está pretendendo estabelecer uma ordem classificatória de empresas por meio de pontuação que não encontra respaldo legal, o que inevitavelmente cerceia a

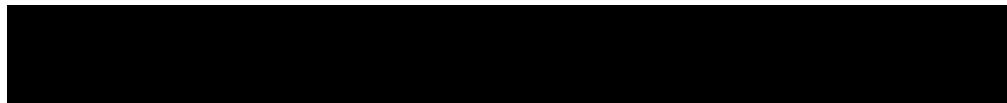
ampla participação e pode até mesmo configurar um eventual favorecimento para alguma proponente específica.

Note-se que compete à Administração Pública, tão somente, traçar e delimitar a documentação de qualificação para que empresas interessadas possam se habilitar no procedimento e, por conseguinte, se credenciarem no rol de fornecedores homologados junto ao **CEAGESP**, ficando para os servidores beneficiários, a partir de então, a escolha da empresa que lhe seja de preferência.

A propósito, no âmbito do **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, a jurisprudência é dominante no sentido de que, em se tratando de procedimento de credenciamento, a Administração não pode restringir o número de empresas contratadas e tampouco adotar critérios de exclusão, devendo efetivar a contratação de todas que passaram pelo processo de habilitação com base na documentação legalmente prevista, a exemplo dos julgados abaixo colacionados:

"O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados." (grifos nossos)

(Acórdão 3567/2014-TCU-Plenário, Revisor: Ministro Benjamin Zymler)



"O credenciamento pode ser considerado como hipótese de inviabilidade de competição quando observados requisitos como: i) contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; ii) garantia de igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; iii) demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma." (grifos nossos)

(Acórdão 2504/2017-TCU-Primeira Câmara, Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman)

"A despeito da ausência de expressa previsão legal do credenciamento dentre os casos de inexigibilidade de licitação previstos na Lei 8.666/1993, nada impede que a instituição contratante lance mão de tal procedimento e efetue a contratação direta entre diversos fornecedores previamente cadastrados que satisfaçam os requisitos estabelecidos pela Administração. Para tanto, deve-se demonstrar, fundamentalmente, a inviabilidade de competição, a justificativa do preço e a igualdade de oportunidade a todos os que tiverem interesse em fornecer o bem ou serviço desejados." (grifos nossos)

(Acórdão 768/2013-TCU-Plenário, Relator: Ministro-substituto Marcos Bemquerer)

"O credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar." (grifos nossos)

(Acórdão 1150/2013-TCU-Plenário, Relator: Ministro Aroldo Cedraz)

As demais Cortes de Contas dominam o mesmo entendimento, no sentido de que o procedimento de **CREDENCIAMENTO**, por sua própria natureza, não adota a exclusividade como critério de escolha, de modo que vários contratos devem ser firmados – com as empresas efetivamente credenciadas – para serem executados simultaneamente, sendo certo que é ilegal a contratação de apenas DUAS únicas empresas, a exemplo dos julgados proferidos pelo **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO** em casos análogos, conforme se depreende:

"Pode-se dizer que o credenciamento é uma espécie de cadastro em que todas as interessadas, habilitadas na forma estabelecida pela Administração Pública no ato de chamamento público, prestam determinados tipos de serviços, em condições parelhas de remuneração, consoante ajuste administrativo, sem que uma prestadora suplante os serviços da outra, porquanto não há cláusula de absoluta exclusividade" (PROCESSO TC-000200.989.14-3) (grifos nossos)

"EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. CHAMAMENTO PÚBLICO. **CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS PARA FORNECIMENTO DE CARTÕES VALE ALIMENTAÇÃO E**

VALE REFEIÇÃO. EMPRESA DE ECONOMIA MISTA.

LICITAÇÃO SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 13.303/2016 E REGULAMENTO PRÓPRIO. CRITÉRIO DE ESCOLHA DA CONTRATADA. **VOTAÇÃO ENTRE OS BENEFICIÁRIOS. A CONTRATAÇÃO DE APENAS UMA EMPRESA NÃO SE COADUNA COM O INSTITUTO DO CREDENCIAMENTO.** INDEVIDAS EXIGÊNCIAS DE INTEROPERABILIDADE ENTRE OS ARRANJOS DE PAGAMENTO ABERTO E FECHADO E DE PORTABILIDADE DA EMPRESA GESTORA DOS CARTÕES DE BENEFÍCIOS. FALTA DE REGULAMETAÇÃO LEGAL. HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. CERTIDÃO NEGATIVA DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL. AUSENTE ILEGALIDADE POR EXPRESSA PREVISÃO NO REGULAMENTO INTERNO DE COMPRAS. POSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS COMPLEMENTARES. PARCIALMENTE PROCEDENTE.” (PROCESSOS TC-023615.989.24-1/TC-023624.989.24-0) (grifos nossos)

Diante desse cenário, sendo inegável que o instituto do credenciamento visa justamente o fomento de uma pluralidade de empresas a serem cadastradas pela Administração Pública para executarem o mesmo objeto, é medida de justiça e em prol da retidão que deve ser prestigiada no **CHAMAMENTO Nº 93002/2025**, o instrumento convocatório ser retificado para excluir o critério de classificação previsto no **Subitem 6.3.4 do Edital** por ausência de fundamentação legal.

3. DO DESPROPÓSITO DA EXIGÊNCIA PARA APRESENTAÇÃO DA REDE CREDENCIADA MESMO

PARA GESTORAS DE ARRANJO DE PAGAMENTO

ABERTO

Nos termos do **Subitem 2.9 do Termo de Referência**, o instrumento convocatório admite a participação de empresas que atuam com o arranjo de pagamento “**ABERTO**”, cuja funcionalidade de operação visa exponenciar a rede credenciada, uma vez que, nessa modalidade, todas as empresas gestoras de documentos de legitimação compartilham os seus convênios com os estabelecimentos uma das outras.

No entanto, o Edital impõe obrigações que são voltadas unicamente para licitações que estejam sob o formato de arranjo de pagamento “**FECHADO**”, já que exige a apresentação de rede credenciada de estabelecimentos comerciais, o que diverge do formato “**ABERTO**”, por meio do qual a rede credenciada é automaticamente composta por milhares de conveniados, tendo em vista justamente o compartilhamento dos credenciamentos entre as gestoras.

Note-se que impropriamente o **Subitem 12.1 do Termo de Referência** exige a apresentação da listagem dos concorrentes convênios:

“12.1. A empresa interessada deverá apresentar, conforme Edital, a relação de estabelecimentos credenciados, nas seguintes localidades e quantitativos mínimos.” (grifos nossos)

E indigitada exigência não se restringiu apenas às gestoras que atuem no formato “**FECHADO**”, mas impôs a obrigação de apresentação da rede credenciada também para aquelas que operem na modalidade de arranjo “**ABERTO**”, já que não há nenhuma disposição editalícia diferenciando as especificidades para cada tipo.

Diante de tal apontamento, é necessário salientar que os serviços por meio de arranjo de pagamento no formato “*ABERTO*” – *que adota a operacionalização das redes de cartões (VISA, MASTERCARD, ELO, etc)* – possibilita o compartilhamento da rede credenciada entre todas as gestoras de vales-convênios, de modo que o benefício pode ser utilizado em qualquer estabelecimento que possua máquinas para transação de cartão de crédito/débito (**ou seja, praticamente em todo o comércio nacional**).

Assim, inexiste uma relação de estabelecimentos que transacionem os vales de benefícios, justamente porque todos os estabelecimentos (*que possuam máquinas para uso de cartões*) aceitam normalmente os cartões de alimentação de qualquer gestora.

Nessa conjugação, se demonstra inócuo o **Subitem 12.1 do Termo de Referência** por exigir das proponentes a comprovação da rede credenciada, sendo essa providência, até mesmo, incompatível de ser cumprida no arranjo “*ABERTO*”.

Aliás, se faz forçoso constatar que em vários processos licitatórios para contratação desse mesmo objeto (auxílio alimentação) os respectivos órgãos licitantes vêm dispensando a comprovação de rede credenciada para as gestoras que atuam com o formato de arranjo de pagamento “*ABERTO*”, para passar a exigir, tão somente, a apresentação de “**Declaração de Disponibilidade de Rede**” nos termos do instrumento convocatório, já tendo alguns **TRIBUNAIS DE CONTAS**, se posicionado justamente dessa forma, sendo referência o julgado proferido pela **Corte de Contas de São Paulo (TC-021622.989.24-2 e TC-021667.989.24-8)**, abaixo reportado:

“2.3 Quanto ao arranjo de pagamento aberto, necessário consignar ser ele ‘prestado pela rede credenciada ligada à bandeira do cartão, que pode ser Visa, Mastercard, Elo, entre outras e são utilizados em quaisquer estabelecimentos que constar tal bandeira – desde que não existam restrições previamente definidas. Trata-se, portanto, de uma rede aberta’.

Assim, como bem anotou o MPC, ‘tendo em vista que nesse sistema os estabelecimentos não precisam fazer parte de uma rede específica credenciada pelo emissor do cartão, bastando que aceitem a bandeira, (...) **a Administração Municipal deve considerar substituir a indicação da rede credenciada por declaração com indicação da bandeira do cartão e o comprometimento em atender aos requisitos mínimos estabelecidos no edital.**’”
(grifos nossos)

E nesse ínterim, convém atentar para os ensinamentos do i. **Marçal Justen Filho** acerca do tema, esclarecendo que as licitações devem ser regidas por condições mínimas de capacidade técnica, sob a consequência de excluir potenciais licitantes do certame, *in verbis*:

“Não cabe à Administração ir além do mínimo necessário à garantia do princípio da República. Logo, não se validam exigências que, ultrapassando o mínimo, se destinam a manter a Administração em situação ‘confortável’. A CF/88 proibiu essa alternativa.
Pode afirmar-se que, em face da Constituição, o mínimo necessário à presunção de idoneidade é o máximo

juridicamente admissível para exigir-se no ato convocatório.

Logo, toda a vez que for questionada acerca da inadequação ou excessividade das exigências, **a Administração terá de comprovar que adotou o mínimo possível. Se não for possível comprovar que a dimensão dotada envolvia esse mínimo, a Constituição terá sido infringida.**

Se a Administração não dispuser de dados técnicos que justifiquem a caracterização da exigência como indispensável (mínima), seu ato será inválido. Não caberá invocar competência discricionária e tentar respaldar o ato sob argumento de liberdade na apuração do mínimo. É claro que a referência constitucional se reporta ao mínimo objetivamente comprovável – não àquilo que parece ser o mínimo em avaliação meramente subjetiva de um agente.”¹ (grifos nossos)

Diante desse cenário, o Edital deve ser retificado para excluir a obrigação para demonstração da rede credenciada de estabelecimentos conveniados pelas gestoras que operem com o arranjo de pagamento no formato “ABERTO”, dada a incompatibilidade de tal execução, devendo referida incumbência ser convolada na apresentação de “***Declaração de Disponibilidade de Rede***”.

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários á lei de licitações e contratos administrativos – 12^a ed. – São Paulo : Dialética, 2008, pág. 380.

4. DA IMPRÓPRIA APRESENTAÇÃO DA REDE CREDENCIADA NA FASE DE HABILITAÇÃO E COMO CONDICÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Outra exigência que prejudica a competitividade do procedimento licitatório e macula a lisura do certame está relacionada com a **apresentação da relação de estabelecimentos credenciados pelas proponentes na fase de habilitação técnica**, prevista no **Subitem 12.1.2 do Edital**, a saber:

*“12.1.2. A apresentação poderá ocorrer por meio de folders ou apresentações em slides, em data e meios combinados com a Comissão, contendo no mínimo: relação com razão social, nome fantasia, endereço, CNPJ e telefones, dos **estabelecimentos comerciais legalmente credenciados** dentre padarias, lanchonetes, restaurantes, supermercados e hipermercados e quais com opção de delivery, e outros benefícios que considerarem como diferencial para os empregados.”* (grifos nossos)

Ocorre que a apresentação da relação contendo a rede de estabelecimentos credenciados somente pode ser exigida **da proponente vencedora e após a assinatura do contrato**, justamente para evitar que terceiros alheios ao procedimento licitatório possam influenciar no certame e para que proponentes específicos não sejam beneficiados. Este é o entendimento já consolidado nas Cortes de Contas.

É pacífico que a exigência de listas, planilhas ou relações com a rede de estabelecimentos credenciados não podem ser estabelecidas como

condição de habilitação técnica, mas apenas na **formalização do contrato**, e tão somente para efeito de cumprimento do objeto devidamente contratado.

Tal exigência se mostra restritiva, tanto que a jurisprudência do **TRIBUNAL DE CONTAS /SP** além de ser unânime é torrencial ao coibir a apresentação da rede de estabelecimentos credenciados antes da fase de contratação, devendo tal requisito restringir-se à licitante vencedora, em consonância com os julgados abaixo transcritos:

*“EMENTA: EXAME PREVIO DE EDITAL - PREGÃO -
FORNECIMENTO DE VALE-REFEIÇÃO E VALE-
ALIMENTAÇÃO - **EXIGENCIA DE RELAÇÃO DE**
ESTABELECIMENTOS CONVENIADOS, DE NATUREZA
VARIADA, ESPALHADOS POR VARIAS LOCALIDADES DO
ESTADO DE SÃO PAULO E POR TODAS AS CAPITAIS DA
REPUBLICA, INCLUSIVE A CAPITAL FEDERAL,
FORMULADA PARA EFEITO DE HABILITAÇÃO TECNICA -
SOLICITAÇÃO SO PERTINENTE AO VENCEDOR DO
CERTAME - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE.”² (grifos
nossos)*

*“EMENTA: EXAME PREVIO DE EDITAL. **PROCEDENCIA DA**
REPRESENTAÇÃO. DETERMINADO QUE O
CREDENCIAMENTO DE ESTABELECIMENTOS DEVE
ALCANÇAR APENAS O VENCEDOR DA LICITAÇÃO,
REALIZANDO UMA ANALISE CRITERIOSA PARA
ESTABELECER O NUMERO DE ESTABELECIMENTOS.*

² Processo nº 37032/026/07 – Relator: Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga 08.12.07

REPUBLICAÇÃO DE EDITAL. VOTAÇÃO UNANIME”³ (grifos nossos)

“EMENTA - EXAME PREVIO DE EDITAL - RELAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS. CRITERIO RESERVADO A FASE DA “CONTRATAÇÃO”, RESERVANDO-SE A DA “HABILITAÇÃO” APENAS O OFERECIMENTO DE ATESTADOS DE COMPROVAÇÃO DE CAPACITAÇÃO OPERACIONAL DA LICITANTE. INFRINGENCIA AOS PRINCIPIOS DA ISONOMIA E AMPLA COMPETIÇÃO. REPRESENTAÇÕES PROCEDENTES”⁴ (grifos nossos)

Esse posicionamento adotado pela Corte de Contas de São Paulo em refutar a apresentação da rede de estabelecimentos credenciados antes da fase de contratação caminha em sentido diametralmente convergente à jurisprudência do Colendo **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, sendo exemplo o voto proferido pelo Ilustre Ministro **José Múcio Monteiro** nos autos do processo nº **TC-040.371/2012-3**, cujo excerto pedimos vênia para transcrever:

“11. A jurisprudência predominante nesta Corte de Contas é no sentido de que a exigência da apresentação da rede credenciada deve ocorrer na fase de contratação, sendo concedido prazo razoável para que a vencedora do certame credencie os estabelecimentos comerciais fornecedores de refeição, de modo que se possa conciliar a necessidade de obtenção de

³ Processo nº 17659/026/08 – Relator: Conselheiro Antonio Roque Citadini 30.05.08

⁴ Processo nº 11686/026/07 – Relator: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues 25.04.07

uma adequada prestação do serviço licitado e com o estabelecimento de requisitos que possibilitem ampla competitividade do procedimento licitatório”⁵ (grifos nossos)

Se a intenção da exigência ora impugnada era aferir a experiência e competência técnica das proponentes para cumprir o objeto do certame, isso se faz por meio dos atestados de capacidade técnica, e não impondo a apresentação da relação de estabelecimentos credenciados na fase de habilitação, o que somente deve ser solicitado da proponente vencedora na assinatura do contrato.

Convenhamos, qual a razão de se exigir a rede credenciada na fase de habilitação a não ser para deixar ao mero arbítrio do órgão contratante escolher a proponente que possui os credenciados que são de sua preferência e, por conseguinte, beneficiar e classificar a empresa líder de mercado que já detém vasta e variada rede?

Esta exigência fere flagrantemente o princípio da *isonomia* e da ampla competitividade, uma vez que não deixa os proponentes em condições de igualdade para disputar no certame, beneficiando as maiores empresas do segmento que já contam com ampla relação de estabelecimentos credenciados pronta, não dando oportunidade às menores (*mas não menos eficientes*) empresas participarem.

Assim, é patente que a relação de estabelecimentos credenciados não deve ser exigida das proponentes como *conditio sine qua non* para habilitá-las tecnicamente no certame.

⁵ Acórdãos nºs. 842/2010-TCU-Plenário, 7.083/2010-TCU-2ª Câmara, 587/2009-TCU-Plenário

Em outra decisão, o **TRIBUNAL DE CONTAS /SP** teve nova oportunidade de se manifestar sobre o tema da exigência de lista de estabelecimentos credenciados antes da fase de contratação.

No **TC-40472/026/2007**, o Plenário daquela Corte, na sessão de 05/12/07, acolheu o voto do ilustre Conselheiro **Eduardo Bittencourt Carvalho**, que determinou ao órgão licitante a exclusão de determinado item do edital “porque está a impor uma prévia alocação de estabelecimentos credenciados por todas as licitantes, o que não é admissível à luz dos princípios que norteiam o procedimento licitatório”.

Prosseguiu o ilustre Conselheiro determinando a reformulação da regra, “a fim de que a sua exigência esteja dirigida única e exclusivamente à licitante vencedora, bem como para que a ela seja concedido um prazo razoável para promover os credenciamentos solicitados”.

De tão pacificada que está a matéria, o **TRIBUNAL DE CONTAS /DF**, ao apreciar o pedido liminar formulado por esta IMPUGNANTE contra o edital publicado pela *Agência de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – TERRACAP*, igualmente censurou a idêntica previsão editalícia, nos seguintes termos:

“*A exigência de apresentação da rede de estabelecimentos credenciados como condição de habilitação técnica pode representar, prima facie, uma restrição ao caráter competitivo do certame. Entendo que, caso a empresa vencedora da licitação possa, antes da assinatura do contrato, providenciar o credenciamento dos estabelecimentos necessários ao cumprimento do objeto, a atual exigência editalícia pode ser considerada restritiva.*

Aliás, esta Corte de Contas, ao apreciar o Processo nº 4537/2010, cujo objeto era o fornecimento de vale-alimentação e vale-refeição por meio de cartão magnético/eletônico à CEB Distribuição S.A., à unanimidade decidiu:

‘DECISÃO Nº 2520/2010

(...)

b) exclua as alíneas ‘r’ e ‘s’, haja vista não ser cabível a imposição de tais requisitos na fase de habilitação, sob pena de se configurar restrição ao caráter competitivo do certame e para que sejam resguardados os princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade insculpidos no artigo 3º, § 1º, I, da Lei de Licitações, cabendo, tão-somente, à época da assinatura do contrato e com a devida previsão editalícia, exigir que a licitante vencedora comprove que mantém contrato/convênio com um número mínimo de estabelecimentos que comercializam os gêneros alimentícios usualmente encontrados em supermercado, armazém, mercearia, açougue, peixaria, hortimercado, comércio de laticínios e/ou frios e padaria, e um número mínimo de estabelecimentos que comercializam refeições (restaurante, lanchonete, bar ou similar), em cada uma das regiões indicadas nos Anexos I e II do edital, além de uma rede de hipermercados, nos termos da legislação do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT (Lei nº 6.321/76 e Portaria conjunta nº 03/02);(...)"⁶ (grifos nossos)

⁶ Processo nº 00600-00001997/2020-07-e do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

É, portanto, ilegal a exigência da apresentação da relação de estabelecimentos credenciados antes da fase da contratação, sendo tal requisito direcionado, tão somente, para a empresa que consagrar-se vencedora, pois esta sim terá o compromisso de honrar e demonstrar sua rede para atender as necessidades dos servidores da CEAGESP.

O máximo que se pode exigir das proponentes na fase de habitação é a apresentação da **Declaração de Disponibilidade** da rede, ou seja, a declaração de que a empresa participante possuirá o credenciamento solicitado após a assinatura do contrato caso seja a vencedora do certame, não sendo exigida mais nenhuma relação que vincule o compromisso com os estabelecimentos conveniados, por tratar-se de terceiros alheios ao procedimento de credenciamento.

Acertemos, exigir a comprovação do convênio com estabelecimentos comerciais na fase de habilitação, automaticamente obriga todas as proponentes interessadas na disputa a efetuar a totalidade dos credenciamentos exigidos no Edital para execução do futuro contrato, mesmo sem cada empresa saber, logicamente, se irá realmente vencer a disputa para fornecer os vales de benefícios, ferindo, por completo, o *princípio da isonomia*.

De igual forma, àquelas licitantes que já possuam previamente todos os convênios prontos, inegavelmente ficarão com vantagem desproporcional em detrimento das outras empresas que, conquanto ainda não possuam a totalidade dos credenciamentos no início do certame, poderão adquirir novos estabelecimentos se saírem vitoriosas na sessão pública.

Igual posicionamento também é defendido com maestria pelo **TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ**, o qual igualmente reconhece a necessidade de o órgão contratante conceder um prazo razoável e suficiente,

após a assinatura do contrato, para que a futura contratada tenha condições viáveis de firmar todos os convênios exigidos, seguindo abaixo o excerto do respectivo julgado (**processo nº 369930/19**) proferido sob a lavra do ilustre **Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães**:

“Este Tribunal de Contas possui o mesmo entendimento, de que a exigência de rede credenciada deve ocorrer somente na fase de contratação, devendo ser concedido prazo razoável para tal, nos seguintes termos:

‘Contudo, a exigência de apresentação de tal rede credenciada deve ser realizada no momento da contratação, e não no momento da apresentação das propostas, após prazo razoável para que a empresa vencedora do certame possa firmar sua rede de credenciados. Com isso, a empresa que se sagrou vencedora com a melhor proposta, após ampla competitividade, tem condições de firmar contratos com empresas na localidade do contratante, conforme a necessidade da Administração Pública através de regras estabelecidas no edital de forma razoável e proporcional.

Nesse sentido, se manifestou o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1818/2013 - Plenário, da seguinte forma:

De fato, a jurisprudência deste Tribunal reputa como indevida a exigência de apresentação de rede credenciada de estabelecimentos para fins de habilitação no certame, podendo ser exigida tão somente na fase de contratação,

concedendo-se ao licitante vencedor prazo razoável para seu cumprimento (ex vi dos Acórdãos 686/2013, 1.194/2011 e 307/2011, todos do Plenário). Do contrário, haveria a imposição de ônus financeiro e operacional desarrazoados às licitantes.

Portanto, verifica-se a irregularidade do presente item, sendo cabível a expedição de recomendação para que a exigência de **apresentação de rede credenciada de estabelecimentos seja exigida somente na fase de contratação, e nunca na habilitação, concedendo-se ao licitante vencedor prazo razoável para seu cumprimento,** a fim de não onerar os licitantes com custos financeiros e operacionais prévios.” (grifos nossos)

Cumpre esclarecer que o questionamento da IMPUGNANTE sobre a não disponibilização de prazo para credenciamento e disponibilização da rede, visa justamente demonstrar sua preocupação em atender com responsabilidade o órgão contratante, tendo em vista que os convênios com os estabelecimentos comerciais não ocorrem de forma automática e tampouco dependem apenas da vontade unilateral da operadora dos vales de benefícios.

Muito pelo contrário, para que um convênio seja efetivamente concretizado, é necessário que o próprio estabelecimento esteja de acordo com a proposta comercial para aceitação dos cartões, além de a credenciadora ter que diligenciar *in loco* as reais condições de instalações e requisitos de atendimento ao público, sobretudo no tocante ao cumprimento das exigências sanitárias.

Por isso, clama-se pela concessão de prazo para apresentação da totalidade da rede credenciada, justamente para que os convênios sejam regulares e em perfeita conformidade com as exigências técnicas do setor, cujo resultado será propiciar um maior conforto e segurança para os próprios servidores da **CEAGESP** que usufruirão dos benefícios, sem, contudo, prejudicar o cronograma de execução para adaptação dos sistemas envolvidos na execução dos serviços.

Dessa forma, é medida de lisura a retificação do presente instrumento convocatório para que a comprovação da **rede de estabelecimentos credenciados seja dirigida unicamente para a proponente que vier a ser vencedora do certame e após a assinatura contratual.**

5. DO EXÍGUO PRAZO PARA CONFECÇÃO E ENTREGA DOS CARTÕES DE BENEFÍCIOS

Mais outra disposição que cria percalços por restringir a competitividade do certame, está relacionada com **o exíguo prazo de 5 (cinco) dias úteis pela futura adjudicatária para confecção e entrega dos cartões de benefícios**, conforme se depreende da disposição assente no **Subitem 6.2 do Termo de Referência:**

“6.2. Os cartões deverão ser entregues no prazo de até 05 (cinco) dias úteis, contados da data de identificação do pagamento pela Contratada respectivo ao pedido efetuado pela Contratante.” (grifos nossos)

Cumpre deflagrar que tão reduzido prazo para produção e entrega dos cartões de benefícios se mostra incontrovertivamente desproporcional diante do volume de documentos de legitimação a serem

confeccionados e contendo personalização exclusiva para atendimento das diretrizes delineadas pela **CEAGESP**.

Note-se que se trata da **confecção estimada de 600 (seiscentos) cartões** (*Subitem 7.1 do Termo de Referência*), os quais deverão ser produzidos em modelo personalizado contendo informações da **CEAGESP**

Ou seja, dentro do irrisório prazo de **5 (cinco) dias úteis**, a futura contratada terá que produzir os cartões customizados, com observância do seguinte cronograma:

- I** – Envio pela CEAGESP do arquivo com o layout (*ou layout's*) em formato CRW para a contratada;
- II** – Impressão da prova física para aprovação da CEAGESP (*Exigência de todas as gráficas*);
- III** – Assinatura da CEAGESP na aprovação no layout acima;
- IV** – Impressão dos 600 plásticos virgens com o layout aprovado;
- V** – Com o estoque de 600 cartões personalizados completo, impressão e *embossing* com os dados individuais dos usuários;
- VI** – Envio/postagem dos lotes para a CEAGESP.

Convenhamos, do ponto de vista técnico operacional não é crível que em apenas **5 (cinco) dias úteis** seja viável confeccionar significativos **600 (seiscentos) cartões** na conformidade desta cadeia de operação.

Em que pese a urgência almejada pela **CEAGESP** para implantação dos serviços, não se pode olvidar que a Administração deve formatar suas contratações estabelecendo condições técnicas com prazos razoáveis de operacionalidade, essencialmente para não restringir a participação de uma pluralidade de empresas (*por não se sentirem aptas em*

adimplir tão rigoroso prazo) e sobretudo para não inviabilizar o próprio cronograma de execução.

A propósito, convém atentar para outros instrumentos convocatórios de demais contratações deste mesmo objeto, sendo incontroverso que a prática de mercado condiciona a entrega dos cartões em um prazo mínimo de pelo menos 10 (dez) dias, sendo, em algumas situações, até mesmo superior, atingindo 20 (vinte) ou 30 (trinta) dias.

A título de exemplo, seguem abaixo colacionados excertos de outros Editais de órgãos públicos que constam, respectivamente, os prazos de 10 (dez) e 20 (vinte) dias para entrega dos cartões, conforme se verifica:

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE MONTE ALEGRE DO SUL

CHAMADA PÚBLICA N° 02/2024

OBJETO: FORNECIMENTO DE VALE-ALIMENTAÇÃO

3. A empresa deverá entregar as primeiras vias dos cartões eletrônicos com chip de segurança no prazo de até 10 (dez) dias. Em caso de nova emissão dos cartões por qualquer motivo, a contratada deverá entregar as 2^a. Vias no mesmo prazo (até 10 dias) contado a partir do pedido.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ILHA SOLTEIRA

CREDENCIAMENTO N° 001/2023

OBJETO: FORNECIMENTO DE VALE-ALIMENTAÇÃO

2.7. A entrega dos cartões eletrônicos com chip personalizados deverá ser no prazo de até 20 (vinte) dias corridos, contados da assinatura do Contrato, e sem custos à Contratante, de acordo com os quantitativos solicitados pela Divisão de Recursos Humanos.

Cumpre esclarecer que o questionamento da ora IMPUGNANTE sobre o reduzido e inédito prazo de 5 (cinco) dias úteis concedido pelo Edital, visa justamente demonstrar sua preocupação em atender com responsabilidade o órgão contratante, tendo em vista que a confecção dos

cartões nos moldes assentados no instrumento convocatório inevitavelmente demanda um interregno de produção superior entre a aprovação do *layout* com a efetiva entrega dos documentos e implantação dos serviços.

6. DA INDEVIDA OBRIGATORIEDADE DE SEREM DISPONIBILIZADAS AS TECNOLOGIAS NFC E QR CODE

Em que pese o **Item 2 do Edital**, ao descrever o objeto, estabelecer que os cartões de benefícios deverão ser dotados das tecnologias **NFC ou QR Code**, a ilustre Presidente da Comissão Especial, em resposta à solicitação de esclarecimentos, **informou que ambas são obrigatórias para constar nos documentos de legitimação**, conforme se infere:

4. Pergunta: Em relação a tecnologia ser NFC e/ou QR Code, entendemos que somente uma atenderia?

Resposta: Não. Ambas tecnologias, NFC e/ou QR Code, deverão estar disponíveis.

Convenhamos, essa divergência de previsão entre as disposições do Edital com os esclarecimentos prestados pela Comissão Especial, além de poder induzir em erros as proponentes, ainda cerceia o ingresso de potenciais participantes no certame, pois a maioria das gestoras de benefícios possui uma das duas tecnologias para transação dos cartões.

Desse modo, se afigura como providencial o instrumento convocatório ser republicado com a disposição expressa de que serão aceitas uma das duas tecnologias, sem impor a obrigação de ambas estarem agregadas nos cartões de benefícios.

7. DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, impõe-se a **SUSPENSÃO** do certame sob **CHAMAMENTO Nº 93002/2025** e a consequente **REFORMULAÇÃO** do presente Edital em conformidade com as razões acima articuladas, para que:

I – seja reformulado o **Subitem 6.3.4 do Edital** (*e demais dispositivos correlatos*), tendo em vista que critério de classificação por meio de pontuação estabelecido para selecionar as futuras contratadas, além de ser restritivo e poder ensejar um eventual direcionamento do resultado, não encontra adequação com o procedimento de credenciamento, o qual deverá estar condicionado para a seleção a critérios de terceiros (*no caso os servidores beneficiários a serem contemplados com o auxílio-alimentação*), de modo que a CEAGESP deve viabilizar múltiplos contratos para atender a escolha de cada funcionário e não restringir a contratação de apenas duas únicas credenciadas, nos termos do **art. 79, II, da Lei nº 14.133/21**;

II – seja retificado o **Subitem 12.1 do Termo de Referência** (*e demais dispositivos correlatos*), de modo que não seja exigido das proponentes a apresentação da relação de estabelecimentos comerciais credenciados, por se tratar de providência incompatível para as gestoras que atuam com o arranjo de pagamento no formato “*ABERTO*”, em que há o compartilhamento dos convênios com disponibilidade de milhares de estabelecimentos por todo

o território nacional, devendo a comprovação da rede credenciada, nesse aspecto, ser substituída por uma “*Declaração de Disponibilidade de Rede*”;

III – seja retificado o **Subitem 12.1.2 do Edital** (*e demais dispositivos correlatos*), de modo que seja excluída a obrigatoriedade de apresentação da relação de estabelecimentos credenciados pelas proponentes na fase de habilitação e como requisito de qualificação técnica, devendo essa exigência recair apenas para a proponente efetivamente vencedora e após a assinatura contratual;

IV – seja retificado o **Subitem 6.2 do Termo de Referência** (*e demais dispositivos correlatos*), de modo a ampliar o prazo de 5 (cinco) dias úteis previsto para confecção e entrega dos cartões de auxílio alimentação, essencialmente para não criar condição inviável de operacionalidade técnica na futura contratação, sugerindo-se, para tanto, o prazo mínimo de 20 (vinte) dias;

V – seja inserido no Edital a previsão expressa de que serão aceitas as tecnologias NFC ou Qr Code para transação dos cartões de benefícios, de modo que as proponentes possam optar por apenas uma das referidas tecnologias.

Outrossim, requer-se seja **REPUBLICADO** um novo instrumento convocatório com as devidas adequações, como forma de prestigiar a lisura do procedimento de credenciamento promovido pela **COMPANHIA DE ENTREPOSTOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO – CEAGESP**.

Termos em que,
Pede-se deferimento.

São Paulo, 03 de dezembro de 2025

[REDACTED]

UP BRASIL ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA

Aparecida Nunes da Silva
Analista de Licitações