

**ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE
SAÚDE DE SÃO LEOPOLDO – FMS-SL**

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 09/2025

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 o nº 02.959.392/0001-46, com endereço eletrônico licitacoes@upbrasil.com, vem, respeitosamente, a presença de Vossa Senhoria, apresentar

IMPUGNAÇÃO

ao Edital de PREGÃO ELETRÔNICO supra, a ser realizado pela **FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO LEOPOLDO – FMS-SL**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede à Av. João Correa, nº 1.350, loja 01, Centro – São Leopoldo/RS, CEP 93020-668, inscrita no CNPJ (MF) sob o nº 50.144.885/0001-70, com endereço eletrônico compras@fmssl.rs.gov.br, pelos seguintes motivos.

1. DOS FATOS

A **FMS-SL** tornou público o Edital do **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 09/2025**, que tem como objeto a:

“Contratação de empresa especializada em administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de cartões alimentação e refeição, processamento e carga de créditos, a ser realizada mensalmente, nos cartões magnéticos próprios (vale-alimentação/vale-refeição) e sendo aceito arranjo de pagamento aberto ou fechado fornecidos aos empregados da Fundação Municipal de Saúde de São Leopoldo – FMS-SL” (Item 1 do Edital)

A participação no referido certame está designada para ocorrer no dia **25.08.2025**, às 09h30, por intermédio do Portal de Licitações Banrisul, sob endereço eletrônico www.pregaoonlinebanrisul.com.br, momento em que terá início a sessão pública para abertura das propostas e a consequente disputa de lances. Trata-se de licitação na modalidade Pregão Eletrônico do tipo “Menor Preço”.

No entanto, a ora IMPUGNANTE considera que o presente instrumento convocatório foi formulado contendo 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 licitatório estão relacionadas com:

I – a excessiva quantidade de estabelecimentos comerciais a serem credenciados para fornecimento do auxílio alimentação e refeição, prevista no **Subitem 1.1 do Edital**;

II – a apresentação da relação de estabelecimentos comerciais credenciados pelas proponentes na fase de habilitação, prevista no **Subitem 1.1.5 do Edital**;

III – a obrigatoriedade de os cartões serem personalizados e o exíguo prazo para confecção e entrega dos concernentes documentos de legitimação, conforme previsão constante do **Subitem 3.1.1, “d”, do Termo de Referência** em consonância com o **Subitem 3.1.3 do Termo de Referência**;

IV – a divergência entre os critérios de desempate das propostas, conforme se depreende da contrariedade entre o **Subitem 7.8 do Edital** com o **Subitem 7.3 do Termo de Referência**.

Assim, não restou alternativa à IMPUGNANTE, senão apresentar IMPUGNAÇÃO ao Edital do **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 09/2025**, para que sejam reformuladas as disposições acima pontuadas que inegavelmente infringem os preceitos assentados nas normas de regência, sobretudo para serem revistas as condições desmedidas e excessivas para execução contratual, em conformidade com as razões a seguir aduzidas.

2. DA QUANTIDADE EXCESSIVA DE ESTABELECIMENTOS A SEREM CREDENCIADOS

Prejudica a competitividade do certame e deturpa a própria finalidade do presente credenciamento, a exigência relacionada com a **rede excessiva de estabelecimentos comerciais conveniados a ser fornecida pela futura contratada para atendimento do “auxílio alimentação” e “auxílio refeição”, que consta do Subitem 1.1 do Edital:**

“1.1 DO LOCAL: A contratada deverá manter rede de estabelecimentos credenciados e ativos para a aceitação dos cartões nas modalidades, localidade e quantidades mínimas abaixo discriminadas.

LOCALIDADE	QUANTIDADE MÍNIMA DE ESTABELECIMENTOS CONVENIADOS	
	CARTÃO ALIMENTAÇÃO	CARTÃO REFEIÇÃO
Região do Vale dos Sinos*	750	750
Municípios de São Leopoldo	120	100

Como se denota, as licitantes deverão disponibilizar uma expressiva rede credenciada contendo **870 estabelecimentos para a modalidade “vale alimentação” e 850 estabelecimentos para a modalidade “vale refeição”,** perfazendo um total surpreendente de **1.720 pontos conveniados.**

Convenhamos, sem nenhuma demonstração técnica ou justificativa plausível e motivada, o Edital simplesmente fixou ampla quantidade mínima de **milhares de estabelecimentos**, a qual deverá

obrigatoriamente ser disponibilizada como condição *sine qua non* para execução contratual.

Pelo contrário, o Edital apenas se limita a alegar genericamente que “A quantidade exigida (quadro acima) é em virtude da contratada ter condições mínimas para atender os empregados da FMS-SL quanto aos estabelecimentos comerciais credenciados, da cidade de São Leopoldo e da Região do Vale dos Sinos”¹, sem, contudo, apresentar qualquer fundamento técnico que tenha sido empregado para dimensionar a quantidade dos estabelecimentos que expresse as reais necessidades dos beneficiários da **FMS-SL**.

Não há no instrumento convocatório, sobretudo no **TERMO DE REFERÊNCIA**, qualquer estudo sobre a necessidade de fixar tão abrangente rede conveniada para justificar considerado montante, de modo a estabelecer os critérios objetivos utilizados para detalhar as condições a serem abarcadas na execução dos serviços.

Todo esse volume de estabelecimentos, além de impor quantitativo que extrapola as necessidades do órgão licitante, ainda **restringe sobremaneira o caráter competitivo do certame**, pois reduz injustificadamente e significativamente o universo de participantes, bem como **viola a isonomia**, uma vez que favorece indevidamente alguns poucos proponentes (*detentores de monopólio do mercado*) em detrimento de tantos outros que poderiam perfeitamente atender as necessidades dos funcionários beneficiários e fomentar a disputa pelo melhor (e menor) preço.

¹ Subitem 2.1.3 do Edital

Todas as demais empresas do ramo que poderiam tanto disponibilizar uma satisfatória rede credenciada aos usuários dos benefícios quanto prestar um serviço de excelência à **FMS-SL**, serão completamente alijadas do certame em razão da rede mínima de credenciados exigida no Edital.

Não se justifica, nem técnica, tampouco juridicamente, a exigência de tamanha quantidade de estabelecimentos conveniados para aceitação do benefício na modalidade “auxílio alimentação” e “auxílio refeição”, tendo em vista que o numerário estabelecido no Edital está diametralmente oposto às reais necessidades dos beneficiários do órgão licitante.

Considerando que o **Item 3 do Estudo Técnico Preliminar** aponta a quantidade estimada de **260 colaboradores** a serem contemplados com os cartões, **como justificar a exigência que impõe à futura contratada a desmedida disponibilidade de 870 estabelecimentos para atendimento do “vale alimentação” e 850 estabelecimentos para atendimento do “vale refeição”?**

Tamanha quantidade extraordinária de estabelecimentos é inédita e indubitavelmente excessiva, não encontrando similitude com nenhum outro edital do segmento de vales-convênios, nem mesmo dos órgãos públicos de grande porte que possuem milhares de beneficiários lotados em diversos Estados da Federação.

Aplicando-se a proporção estabelecimentos (1.720) / beneficiários (260), chegamos na inacreditável dimensão de 6,6 estabelecimentos exclusivos para cada usuário do cartão individualmente, ou seja, é como se cada funcionário fizesse jus a praticamente 7 (sete) estabelecimentos exclusivos para seu uso próprio.

Cumpra-se que o **VALE REFEIÇÃO** se destina a facilitar as refeições diárias do trabalhador em suas horas de almoço, sendo certo que para essa finalidade os estabelecimentos credenciados devem estar situados **no entorno de seus postos de trabalho e não pulverizados de forma aleatória sem prévio critério objetivo de quantificação.**

Com relação ao **VALE ALIMENTAÇÃO**, considerando que este benefício tem a finalidade de disponibilizar ao seu usuário a aquisição de alimentos *in natura* ou de gêneros de primeira necessidade em estabelecimentos comerciais para preparo e consumo em suas residências, também não há justificativa plausível para exigí-lo em tamanha abrangência.

Ademais, não se perca de vista que estabelecimentos comerciais destinados ao consumo de **vale alimentação** (*mercados, supermercados, hipermercados, açouques, peixarias, hortifrutis, mercearias, etc*) e **vale refeição** (*restaurantes, lanchonetes, fast foods, padarias, etc*) **têm capacidade para cada um atender centenas de clientes diariamente**, sendo extremamente excessiva e despropositada a quantidade mínima que está encartada no instrumento convocatório.

Insta salientar que os **TRIBUNAIS DE CONTAS**, inclusive, coíbem com rigor os editais que estabelecem quantidades de estabelecimentos nitidamente superiores às necessidades dos beneficiários do órgão contratante, justamente porque cerceiam o ingresso de potenciais licitantes no certame, deturpando a competitividade que deveria estar presente na licitação.

Para ilustrar, colacionamos trecho de voto proferido pelo Conselheiro do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, Senhoria ***Edgard Camargo Rodrigues***, acerca de ilegalidade relacionada com

exigências desarrazoadas sobre a quantidade mínima de estabelecimentos credenciados:

*“Para satisfação dos servidores, destinatários últimos da aquisição pretendida, **há importar mais a qualidade do que a quantidade de postos comerciais** que, segundo critérios matemáticos, podem sequer ser utilizados. **A aferição da razoabilidade apenas por parâmetros quantitativos pode resultar no privilegio de empresas de grande porte, em detrimento de redes de estabelecimentos de qualidade**, portanto, em desfavor de estabelecimentos que podem prestar bom serviço, mas que não atuam com número de postos significativo e em localidades pré-admitidas, **mas que podem oferecer preços e serviços adequados e igualmente vantajosos**.”² (grifos nossos)*

Não obstante, cumpre reiterar que o presente Edital simplesmente aplicou de forma arbitrária e sem nenhuma justificativa, a rede mínima de estabelecimentos em quantidade desmedida, de modo que praticamente a totalidade das empresas do mercado não lograsse atingir respectivo numerário, a evidenciar patente direcionamento do resultado.

Acertemos, o instrumento convocatório dimensionou a rede de estabelecimentos comerciais sem lastrear a quantidade em qualquer critério técnico, cuja consequência será beneficiar as grandes operadoras do mercado que já contam com ampla gama de conveniados pronta.

² TCE/SP, TC 11686/026/07, Relator Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Nesse ínterim, convém destacar que o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO** domina o entendimento de que a rede de estabelecimentos credenciados deve ser condizente e proporcional às necessidades dos beneficiários dos respectivos documentos de legitimação, vedando ao órgão licitante impor quantidade excessiva e desarrazoada de estabelecimentos com o intuito de inibir a participação de potenciais licitantes no certame, sendo exemplo os julgados ementados abaixo transcritos:

*"EXAME PREVIO DE EDITAL. **EXIGENCIA EXCESSIVA RELACIONADA COM A QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS. INOBSERVANCIA DO PRINCIPIO DA RAZOABILIDADE, EM RELAÇÃO AO NUMERO DE BENEFICIARIOS. REQUISITO A SER ATENDIDO PELA VENCEDORA DO CERTAME. REPRESENTAÇÕES PROCEDENTES.**"³ (grifos nossos)*

*"EXAME PREVIO DE EDITAL. **AUSENCIA DE RAZOABILIDADE NA IMPOSIÇÃO DE QUE A FUTURA CONTRATADA POSSUA REDE DE ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS DE NO MINIMO 300 (TREZENTOS) PARA O SISTEMA DE ALIMENTAÇÃO E 600 (SEISCENTOS) PARA O SISTEMA DE REFEIÇÃO, SOBRETUDO CONSIDERANDO O NUMERO REDUZIDO DE BENEFICIARIOS (72 USUARIOS PARA CARTÃO REFEIÇÃO/ALIMENTAÇÃO E 35 USUARIOS PARA***

³ Processo nº 3/026/08. Rel. CONSELHEIRO FULVIO JULIÃO BIAZZI (29.01.08/14.02.08)

CARTÃO REFEIÇÃO). PROCEDENCIA DA REPRESENTAÇÃO⁴ (grifos nossos)

“REPRESENTAÇÃO - PREGÃO - FORNECIMENTO DE VALE REFEIÇÃO - EXIGENCIA DE NO MÍNIMO QUATRO MIL ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS, SENDO 20 EM UM RAIOS DE 1 QUILOMETRO EM TORNO DOS ENDEREÇOS CITADOS. EXIGENCIAS EXACERBADAS. RECONHECIMENTO DA IMPERTINENCIA DAS EXIGENCIAS. PROCEDENTE. DETERMINAÇÃO DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL. V.U⁵ (grifos nossos)

“EXAME PREVIO DE EDITAL - EXIGENCIA DE RELAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS CREDENCIADOS EM QUANTIDADE EXCESSIVA EM RELAÇÃO AO NUMERO DE USUARIOS. RESTRIÇÃO A COMPETITIVIDADE DO CERTAME. PROCEDENCIA DA REPRESENTAÇÃO⁶ (grifos nossos)

Em outro exemplar julgamento, novamente o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO** censurou o edital publicado pelo **METRÔ** justamente porque era exigido das licitantes numerário nitidamente expressivo de estabelecimentos e sem a devida ponderação às reais

⁴ Processo nº 8835/026/07. Rel. SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO CARLOS ALBERTO DE CAMPOS (23.02.07)

⁵ Processo nº 35704/026/06. Rel. CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI (14.11.06)

⁶ Processo nº 37173/026/08. Rel. CONSELHEIRO FULVIO JULIÃO BIAZZI (06.11.08)

necessidades dos funcionários beneficiários, conforme se observa do acórdão proferido nos autos do PROCESSO Nº 037512/026/09:

*“Diante do exposto, meu VOTO considera parcialmente procedente a representação formulada por Planinvesti Administração e Serviços Ltda., **determinando que a Companhia do Metropolitano de São Paulo providencie a revisão da cláusula 9.6 do edital do Pregão Eletrônico nº 40829277, a fim de que a exigência de estabelecimentos credenciados a serem indicados pela contratada seja informada por critérios técnicos, objetivamente dispostos no processo administrativo da licitação, bem como seja o prazo para a apresentação da relação correspondente compatibilizado com os parâmetros que serão revistos, guardando estrita razoabilidade com o padrão da exigência.**”⁷ (grifos nossos)*

Desse modo, para que o Edital não congregue exigência restritiva a ser suportada pela futura contratada, cuja consequência inibirá a participação de uma pluralidade de empresas interessadas na disputa, se faz necessária, como medida de rigor, a readaptação da quantidade de estabelecimentos comerciais que está sendo determinada para atendimento do “auxílio alimentação” e do “auxílio refeição”, além de serem quantificados com base em critérios técnicos e objetivos em proporcionalidade ao número de usuários dos documentos de legitimação, de modo que o certame possa transcorrer com a lisura de estilo.

⁷ Processo nº 037512/026/09. Rel. RENATO MARTINS COSTA (18.11.09)

3. DA IMPRÓPRIA APRESENTAÇÃO DA REDE CREDENCIADA NA FASE DE HABILITAÇÃO E COMO CONDIÇÃO 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**, prevista no **Subitem 1.1.5 do Edital**, a saber:

*“1.1.5. Deverá ser apresentada a lista com os estabelecimentos credenciados para conferência do atendimento da condição referida no item 1.1.1 anterior. **O contrato somente será assinado depois que a FMS-SL validar a listagem.**”* (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**.”⁸ (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. REPUBLICAÇÃO DE EDITAL. VOTAÇÃO UNANIME”⁹ (grifos nossos)*

⁸ Processo nº 37032/026/07 – Relator: Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga 08.12.07

⁹ Processo nº 17659/026/08 – Relator: Conselheiro Antonio Roque Citadini 30.05.08

*“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”¹⁰ (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 uma adequada prestação do serviço licitado e com o estabelecimento de requisitos **que possibilitem ampla***

¹⁰ Processo nº 11686/026/07 – Relator: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues 25.04.07

competitividade do procedimento licitatório¹¹ (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.

¹¹ 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/eletrônico 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);(...)"¹² (grifos nossos)

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 FMS-SL.

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

¹² Processo nº 00600-00001997/2020-07-e do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

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 **FMS-SL** 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.**

4. DO EXÍGUO PRAZO PARA CONFECÇÃO E ENTREGA DOS CARTÕES PERSONALIZADOS

A disposição que cria percalços por restringir a competitividade do certame, está relacionada com a **obrigatoriedade de os cartões serem personalizados e exclusivos para a FMS-SL**, prevista no **Subitem 3.1.1, “d”, do Termo de Referência**, conforme se verifica:

“3.1.1. Os cartões, equipados com chip, deverão ser fornecidos com senha individual, nominais aos beneficiários que a FMS-SL indicar, para crédito dos benefícios de assistência alimentar e débitos conforme utilização em estabelecimentos conveniados, constando em seu corpo, minimamente:

(...)

d) Logo da Fundação Municipal de Saúde de São Leopoldo - FMS-SL.” (grifos nossos)

Cumpra salientar que a inclusão de personalização exclusiva nos cartões (*a exemplo do logo do órgão contratante*), além de se tratar de particularidade que somente onerará os custos de confecção dos documentos, importa em exigência que não está prevista como obrigatória na legislação que rege o segmento de vales-convênios.

Isso porque, a legislação que regulamenta a execução dos auxílios de benefícios sob o formato de cartões magnéticos, não relaciona a identidade visual, marca ou qualquer outra identificação de símbolo da empresa tomadora dos serviços como obrigatório para conter nos documentos de legitimação.

As informações que os cartões de benefícios podem conter devem ser limitadas à **(1) razão social, (2) numeração contínua, (3) valor em moeda corrente no país, (4) identificação da empresa operadora do fornecimento, (5) prazo de validade e a (6) especificação de qual a modalidade do benefício** (alimentação ou refeição), **mas não a inclusão de customização exclusiva para cada contratante dos serviços.**

Não obstante, a personalização dos cartões impõe inevitavelmente um aumento nos custos e no tempo para confecção (aproximadamente 30 dias), o que afetará, ainda, o prazo de entrega dos documentos, sendo uma particularidade completamente desnecessária na utilização dos benefícios pelos trabalhadores contemplados e que em nada é essencial para a regular prestação dos serviços.

Não bastasse esta ineficaz exigência, o Edital – em seu **Subitem 3.1.3 do Termo de Referência** – ainda estabelece que **os cartões de benefícios deverão obrigatoriamente ser entregues no diminuto prazo de 7 (sete) dias úteis pela futura adjudicatária**, conforme se depreende:

“3.1.3. A primeira emissão de cartões será feita no prazo de 07 (sete) dias úteis *contados a partir do envio do cadastro inicial de beneficiários apresentado pela FMS-SL;*” (grifos nossos)

Cumpre deflagrar que tão reduzido prazo para produção e entrega dos cartões de benefícios se mostra incontrovertidamente desproporcional diante do volume de documentos de legitimação a serem confeccionados e contendo personalização exclusiva para atendimento das diretrizes delineadas pela **FMS-SL**.

Note-se que se trata da **confecção estimada de 260 (duzentos e sessenta) cartões**, os quais deverão ser produzidos em modelo personalizado a ser disponibilizado pela **FMS-SL**.

Ou seja, dentro do irrisório prazo de **7 (cinco) dias úteis**, a futura contratada terá que produzir os cartões customizados, com observância do seguinte cronograma:

- I** – Envio pela FMS-SL do arquivo com o layout *(ou layout's)* em formato CRW para a contratada;
- II** – Impressão da prova física para aprovação da FMS-SL *(Exigência de todas as gráficas)*;
- III** – Assinatura da FMS-SL na aprovação no layout acima;
- IV** – Impressão dos 260 plásticos virgens com o layout aprovado;
- V** – Com o estoque de 260 cartões personalizados completo, impressão e *embossing* com os dados individuais dos usuários;
- VI** – Envio/postagem dos lotes para a FMS-SL.

Convenhamos, do ponto de vista técnico operacional não é crível que em apenas **7 (sete) dias úteis** seja viável confeccionar significativos 260 (duzentos e sessenta) cartões na conformidade desta cadeia de operação.

Em que pese a urgência almejada pela **FMS-SL** 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.

Não se perca de vista que o **art. 9º, I, “a”, da Lei nº 14.133/21** é preciso ao preceituar que “É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos”, “admitir, prever, incluir ou tolerar” “situações que” “comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório”.

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 Nº 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 2ª. Vias no mesmo prazo (até 10 dias) contado a partir do pedido.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE ILHA SOLTEIRA
CREDENCIAMENTO Nº 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 7 (sete) 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.

5. DA DIVERGÊNCIA ENTRE OS CRITÉRIOS DE DESEMPATE

Na hipótese de ocorrer empate entre as propostas das licitantes, o **Subitem 7.8 do Edital** estabelece que serão empregados os critérios previstos e arrolados no **art. 60 da Lei nº 14.133/21**, nos termos do que se verifica:

“7.8 No caso de empate entre uma ou mais propostas, serão utilizados os critérios de desempate previstos no artigo 60, da Lei nº 14.133/21.”
(grifos nossos)

Essa previsão editalícia se afigura adequada e paramentada em disposição legal, não havendo nenhuma impertinência nesse apontamento, mas de forma conflitante, o **Subitem 7.3 do Termo de Referência** dispõe que na eventualidade de empate, será utilizado como critério de escolha a proponente que possuir maior rede credenciada no Município de São Leopoldo, consoante se constata:

“7.3 No caso de empate entre uma ou mais propostas, será Contratada a ofertante que possuir maior rede de estabelecimentos credenciados e ativos no Município de São Leopoldo.” (grifos nossos)

Afinal, qual critério será aplicado para desempate das propostas?

Tendo em vista que qualquer processo licitatório deve estar assentado no *princípio da legalidade*, sem que condições subjetivas ou que envolvam pessoalidade possam se sobrepor às diretrizes legais, resta incontroverso de que os critérios a serem empregados para promover eventuais desempate das propostas devem corresponder aos preceitos emanados do **art. 60 da Lei nº 14.133/21**, de modo que o **Subitem 7.8 do Edital** deve prevalecer em detrimento do **Subitem 7.3 do Termo de Referência**, impondo-se, para tanto, a retificação do instrumento convocatório nesse mister.

6. DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, impõe-se a **SUSPENSÃO** do certame sob **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 09/2025** e a consequente **REFORMULAÇÃO** do presente Edital em conformidade com as razões acima articuladas, para que:

I –seja revisto e reformulado o **Subitem 1.1 do Edital** (*e demais dispositivos correlatos*), de modo a reduzir a quantidade mínima de estabelecimentos comerciais a serem credenciados para fornecimento do auxílio alimentação e refeição, em proporcionalidade às reais necessidades dos usuários beneficiários, tendo em vista que o quantitativo de **1.720 estabelecimentos** comerciais que está sendo exigido para atendimento de apenas **260 colaboradores** se mostra nitidamente excessivo e sem lastro em qualquer critério técnico;

II – seja alterado o **1.1.5 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;

III – seja excluído o **Subitem 3.1.1, “d”, do Termo de Referência** (*e demais dispositivos correlatos*), de modo que não seja obrigatório os documentos de legitimação conterem personalização exclusiva da FMS-SL por se tratar de condição não essencial para execução contratual, bem como seja retificado o **Subitem 3.1.3 do Termo de Referência** (*e demais dispositivos correlatos*), de modo a ampliar o prazo de 7 (sete) 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 30 (trinta) dias;

IV – seja excluído o **Subitem 7.3 do Termo de Referência** (*e demais dispositivos correlatos*), de modo que os critérios para desempate das propostas estejam calcados unicamente no art. 60 da Lei nº 14.133/21, o que, para tanto, impõe-se a referência estrita ao **Subitem 7.8 do Edital**, o qual deve prevalecer sobre qualquer outra

disposição editalícia quando ocorrer empate entre as proponentes.

Outrossim, requer-se seja **REPUBLICADO** um novo instrumento convocatório com as devidas adequações, como forma de prestigiar a lisura do procedimento licitatório promovido pela **FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO LEOPOLDO – FMS-SL**.

Termos em que,
Pede-se deferimento.

São Leopoldo, 19 de agosto de 2025

UP BRASIL ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA

Aparecida Nunes da Silva
Analista de Licitações