

**PREFEITURA MUNICIPAL DE CATAGUASES**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

---

**PARECER JURÍDICO**

Ofício 1386/2022 – Procuradoria Geral do Município de Cataguases

**RELATÓRIO**

*Trata-se de consulta formulada pela Setor de Compras acerca do Processo Licitatório nº 132/2022. Pregão Eletrônico nº 064/2022. ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DE VALE ALIMENTAÇÃO PARA OS SERVIDORES MUNICIPAIS. IMPUGNAÇÃO. PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA. MATÉRIA JÁ DECIDIDA. MÉRITO. INCOMPATIBILIDADE DA LEI Nº 14.422/2022 COM O REGIME DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. ACOLHIMENTO. IMPOSSIBILIDADE.*

**I - DELIMITAÇÃO DO OBJETO**

Cuida-se o presente documento de parecer requerido pela Setor de Compras do Município de Cataguases para que seja verificada a viabilidade jurídica acerca de impugnação ofertada pela empresa William Rabelo em face do Edital do Processo de Licitatório nº 132/2002 – Pregão Eletrônico 064/2022, cujo objeto é Contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de cartões magnéticos/eletrônicos com chip para utilização como Vale Alimentação com recargas mensais, destinados aos servidores da Prefeitura Municipal de Cataguases, em conformidade com a legislação trabalhista, com o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT (Lei nº 6.321/1976) e suas alterações, visando à aquisição de gêneros alimentícios in natura e refeições prontas em estabelecimentos credenciados, em âmbito nacional.

No questionamento aviado pela impugnante alega-se que o edital merece modificação no ponto em que autoriza os licitantes a conceder desconto (taxa negativa) na apresentação de suas propostas, no entanto, afirma que essa previsão editalícia fere a disposição do art. 3º, inc. I, da Lei Federal 14.442/2022, que dispõe:

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:

  
Rodrigo Webster B. Esteves  
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

**PREFEITURA MUNICIPAL DE CATAGUASES**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

---

I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;  
[...]

O presente parecer trata, exclusivamente, do posicionamento jurídico da Procuradoria Geral do Município em relação ao tema proposto. Desta forma, é de se ressaltar que sua adoção é de responsabilidade absoluta da consulente. Além disso, o parecer se atém às questões jurídicas que envolvem a impugnação ao edital apresentada por licitante interessado, não se incumbindo esta assessoria de analisar questões que envolvem a conveniência e oportunidade da gestão na matéria apresentada.

Passemos, pois, à análise.

**II – DOS FUNDAMENTOS:**

Antes de adentrarmos aos questionamentos apostos na impugnação ao edital apresentada pela empresa “Willian Rabelo” é importante esclarecermos que o presente estudo foi elaborado a fim de subsidiar decisão administrativa a ser prolatada pela Administração no bojo do processo administrativo nº 132/2022, de modo que os tópicos a seguir foram dispostos para serem utilizados como fundamento da referida decisão.

**Preliminar - preclusão administrativa - não conhecimento da impugnação**

Analisando a documentação que nos foi encaminhada para conhecimento, vemos que, antes de adentrar o mérito da impugnação, existe circunstância que, a nosso aviso, obsta seu conhecimento.

Com efeito, originalmente, o edital do aludido processo licitatório previa vedação análoga àquela pretendida pela ora impugnante. Houve, contudo, impugnação contra a previsão de tal vedação que, com parecer favorável da Procuradoria-Geral do Município, foi acolhida.

Veja-se o seguinte excerto da CI nº 363/2022, proveniente da Secretaria de Administração, cujo objeto é “Esclarecimentos sobre o PE 064/2022”:

  
Rodrigo Webster B. Esteves  
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO  
OAB-MG 118.425



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CATAGUASES**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

---

Referente ao pedido de impugnação por parte da empresa BF Instituição de Pagamento, acerca da não aceitação de proposta com Taxa de Administração Negativa, informamos que a Procuradoria Municipal opinou remoção de tal vedação e que o Termo de Referência foi retificado.

Agradecemos a compreensão e nos colocamos a disposição para quaisquer esclarecimentos.

Como se vê, a questão sobre o cabimento/legalidade da previsão do cabimento de Taxa de Administração Negativa já foi objeto de análise e deliberação por parte da Autoridade Administrativa responsável pelo certame.

Em outras palavras, o conteúdo meritório desta impugnação ora sob análise já foi decidido em Primeira Instância e, evidentemente, todos os interessados tiveram amplo conhecimento do deferimento da impugnação anterior, formulada pela empresa BF Instituição de Pagamento.

Portanto, a retificação do edital (termo de referência) para que dele constasse a possibilidade de Taxa de Administração Negativa foi mera consequência da decisão administrativa que acolhera aquela comunicação anterior.

Dessa forma, exsurge de modo inquestionável que o instrumento posto à disposição da ora impugnante era o recurso administrativo hierárquico e não nova impugnação sobre tema, repita-se, já decidido em Primeira Instância.

Não havendo notícia da interposição tempestiva de recurso hierárquico contra o deferimento da impugnação da empresa BF Instituição de Pagamento, operou-se a preclusão administrativa. É dizer, todos os interessados que tiveram conhecimento do deferimento daquela primeira impugnação e dela não recorreram, concordaram com a decisão.

Impugnar o mero efeito da decisão administrativa contra a qual não se recorreu é *venire contra factum proprium*. Logo, opina-se, salvo melhor juízo, pelo não conhecimento da impugnação.

  
Rodrigo Webster B. Esteves  
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO  
OAB-MG 118.425

**Do mérito - incompatibilidade da Lei 14.422/2022 com o regime das contratações públicas**

Embora nossa opinião, conforme fundamentado acima, seja no sentido do não conhecimento da impugnação, é certo que o princípio da autotutela da administração pública recomenda a análise meritória da impugnação apresentada. Afinal se, a despeito do óbice de ordem formal ao conhecimento da impugnação, é certo que, se houver a ilegalidade apontada pela impugnante, deverá a Administração Pública rever seu ato.

Parece-nos, contudo, que não há ensejo ao acolhimento das razões da impugnante, tendo a Administração Pública agido corretamente ao deferir a primeira impugnação, apresentada pela empresa BF Instituição de Pagamento.

De fato, concordamos às inteiras com o parecer jurídico que embasou o acolhimento daquela primeira impugnação.

Alinhando-nos à conclusão anterior da Procuradoria-Geral do Município, nosso entendimento é no sentido de que a vedação contida no art. 3º, inc. I, da Lei 14.442/2022, não se aplica aos contratos administrativos.

Como se sabe, as licitações e contratos administrativos são regidas por lei específica e, por isso, as limitações ao poder de contratar somente podem ser aquelas previstas expressamente em lei. A Lei 14.422/2022, na verdade, é mais que inaplicável; é incompatível com o regime das contratações públicas.

Veja-se que a Lei 14.422/2022 traz limitação à liberdade de contratar (liberdade, no caso, do empregador com a empresa prestadora do serviço de vale alimentação) tendo em vista a proteção de um interesse específico: o do trabalhador. As normas que regem as licitações e contratos administrativos têm em vista outro interesse específico, que é o interesse público. Tratam-se, pois, de normas que se situam em microssistemas jurídicos diversos. Ora, ao regime legal das contratações públicas aplicam-se em caráter subsidiário as normas e princípios gerais do Direito Privado; não normas específicas situadas inteiramente em outro microssistema (o das relações de emprego).

  
Rodrigo Webster B. Esteves  
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO  
OAB-MG 118.425



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CATAGUASES**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**


---

Colocando-se em paralelo a questão da Taxa de Administração Negativa na relação de Direito Público (licitações e contratos administrativos) e na relação de Direito do Trabalho, espanta-se qualquer dúvida quanto à improcedência do pleito da ora impugnante.

Por que, indaga-se, o art. 3º, inc. I, da Lei 14.422/2022 contém vedação à Taxa de Administração Negativa? Porque, a depender do valor do desconto, o contrato pode se tornar inexecutível e, descontinuada a relação contratual, põe-se em risco a segurança alimentar do trabalhador empregado. E o interesse oposto, ou seja, de que o empregador tenha o mínimo de custo é meramente particular e privado.

No caso da Administração Pública, há imposição legal a que seja buscada a proposta que traz maior vantagem à contratante, porque, ao contrário da relação privada que a Lei nº 14.422/2022 disciplina, aqui temos interesse público, indisponível. E, quanto à exequibilidade do contrato, há igualmente a obrigação legal a que a própria Administração Pública demonstre que a proposta vencedora é exequível, do ponto de vista econômico/financeiro.

Em suma, a proteção que a Lei 14.422/2022 quis dar ao trabalhador, as Leis 10.520/2022 e 8.666/93 já asseguram à Administração Pública. E, repita-se, do lado do contratante na relação privada, não há interesse a tutelar, eis que a proteção ao trabalhador empregado prevalece. No campo do Direito Público, se a Lei 14.422/2022 tivesse o efeito pretendido pelo ora impugnante, de impedir que a Administração Pública selecione a proposta mais vantajosa, seria inconstitucional por ferir o art. 37 da Constituição Federal, em especial quanto aos princípios da eficiência e legalidade.

  
Rodrigo Webster B. Esteves  
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO  
OAB-MG 118.425

**PREFEITURA MUNICIPAL DE CATAGUASES**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

---

**III - CONCLUSÃO**

Pelas razões expostas neste parecer, esta Procuradoria-Geral do Município, opina pela rejeição da impugnação ofertada pela empresa "Willian Rabelo".

Este é o nosso parecer.

Cataguases, 29 de novembro de 2022.

  
Rodrigo Webster Barbosa Esteves  
Procurador Geral do Município