



PROCESSO Nº 5170/2025-FUNESA

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 12/2026

Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de administração, gerenciamento e fornecimento de auxílio alimentação e/ou refeição aos empregados da Fundação Estadual de Saúde – FUNESA, por meio de cartão eletrônico com chip e/ou solução digital, incluindo sistema de gestão, recargas mensais, rede credenciada e suporte técnico

Impugnante: **M&S SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA.**

DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa **M&S Serviços Administrativos Ltda.** em face do item 9.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 12/2026, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de administração, gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação e/ou refeição aos empregados da Fundação Estadual de Saúde – FUNESA, por meio de cartão eletrônico e/ou solução digital.

Em síntese, a impugnante sustenta que a sistemática de pagamento prevista no edital, ao estabelecer o pagamento à contratada após a liquidação da despesa, estaria em desacordo com a Lei nº 14.442/2022, o Decreto Federal nº 12.712/2025 e a Lei nº 14.133/2021.

Alega que, em razão da natureza pré-paga do benefício, os créditos destinados aos beneficiários somente poderiam ser disponibilizados após o prévio repasse financeiro realizado pela Administração à empresa contratada, sob pena de transferência indevida de risco financeiro à operadora e descaracterização do benefício previsto na regulamentação federal.

Sustenta, ainda, que o art. 182-B, inciso II, do Decreto Federal nº 12.712/2025 impediria a adoção de modelo contratual em que a empresa fornecedora disponibilize os créditos antes do efetivo pagamento pela Administração, bem como afirma que a sistemática prevista no edital poderia afetar a competitividade do certame e a formulação das propostas.

Por fim, apresenta manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego como elemento interpretativo da regulamentação vigente e requer a retificação do edital para que seja previsto o repasse financeiro prévio à contratada antes da disponibilização dos créditos aos beneficiários.

É o relatório.

II– DA TEMPESTIVIDADE

Verifica-se que a impugnação foi apresentada dentro do prazo estabelecido no edital e em conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021.

Presentes os requisitos de admissibilidade, especialmente quanto à tempestividade, conhece-se da impugnação e passa-se à análise do mérito.

III – DO MÉRITO

A controvérsia restringe-se à forma de pagamento prevista no item 9.1 do Edital, especificamente quanto à alegada necessidade de prévio repasse dos recursos financeiros pela Administração à contratada antes da disponibilização dos créditos aos beneficiários.

A impugnante sustenta que a sistemática adotada no edital afrontaria a Lei nº 14.442/2022, o Decreto Federal nº 12.712/2025 e a Lei nº 14.133/2021, por entender que os créditos destinados aos beneficiários somente poderiam ser disponibilizados após o efetivo pagamento pela Administração, sob pena de descaracterização da natureza pré-paga do benefício. Todavia, não assiste razão à impugnante.

A interpretação apresentada não encontra respaldo na legislação aplicável. As normas invocadas estabelecem regras relacionadas à operacionalização dos benefícios de alimentação e refeição e à preservação de sua finalidade legal, disciplinando as relações entre os agentes envolvidos em sua concessão e administração, sem estabelecer obrigação de pagamento antecipado pela Administração Pública à contratada como condição para disponibilização dos créditos aos beneficiários.

Além disso, a sistemática prevista no edital observa o regime jurídico dos contratos administrativos instituído pela Lei nº 14.133/2021, segundo o qual, como regra, o pagamento deve ser precedido da regular execução do objeto contratual e da correspondente liquidação da despesa, inexistindo previsão legal específica que imponha, para a hipótese em análise, a antecipação de recursos pela Administração.

Dessa forma, o item impugnado mostra-se compatível com a legislação vigente, preservando a regular execução contratual e observando os princípios da legalidade, eficiência, segurança jurídica e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

IV – DO REGIME JURÍDICO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A contratação pretendida submete-se às disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, segundo a qual compete à Administração acompanhar e fiscalizar a execução contratual, condicionando-se o pagamento à comprovação do cumprimento das obrigações assumidas pela contratada.

Nesse contexto, a liquidação da despesa constitui etapa indispensável da execução orçamentária, destinada à verificação do direito adquirido pelo credor, mediante a comprovação da efetiva prestação do serviço contratado e da conformidade da execução contratual.

Dessa forma, a previsão constante do item 9.1 do edital, ao estabelecer que o pagamento será realizado após a liquidação da despesa, encontra pleno respaldo no regime jurídico aplicável aos contratos administrativos, não configurando condição excepcional ou incompatível com a legislação vigente.

A referida previsão editalícia também não implica transferência indevida de risco financeiro à contratada, tampouco representa imposição de financiamento da execução contratual à Administração Pública. O instrumento convocatório limita-se a estabelecer a sistemática de execução e pagamento do contrato, cabendo às empresas interessadas avaliar, na formulação de suas propostas, as condições estabelecidas no edital e os riscos ordinários inerentes à atividade econômica desenvolvida.

Eventual modelo operacional adotado pela contratada para a disponibilização dos créditos aos beneficiários integra sua esfera de organização empresarial e decorre de sua própria estratégia de execução do objeto, não alterando a natureza jurídica da relação contratual estabelecida com a Administração.

Da mesma forma, eventual necessidade de disponibilidade financeira ou de capital de giro para viabilizar a execução contratual decorre exclusivamente das características econômicas e operacionais do modelo de negócio adotado pelas empresas atuantes no setor, constituindo risco empresarial ordinário. Tal circunstância não decorre de exigência criada pelo edital, nem caracteriza restrição indevida à competitividade do certame, uma vez que não estabelece condição desproporcional ou incompatível com a participação dos interessados, limitando-se a estabelecer as regras de execução e pagamento aplicáveis à contratação.

V – DA INTERPRETAÇÃO DO DECRETO FEDERAL Nº 12.712/2025

A impugnante fundamenta sua pretensão no art. 182-B, inciso II, do Decreto Federal nº 12.712/2025, sustentando que o referido dispositivo imporia à Administração Pública a obrigação de efetuar o pagamento antecipado dos valores relativos ao benefício antes da execução contratual.

Todavia, a interpretação conferida pela impugnante extrapola o alcance normativo do dispositivo. O art. 182-B, inciso II, estabelece vedação às cláusulas contratuais que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores destinados aos trabalhadores, disciplinando aspectos relacionados à operacionalização do benefício e às relações jurídicas estabelecidas entre os agentes envolvidos em sua concessão e administração.

A norma busca assegurar que os valores destinados aos trabalhadores estejam disponíveis previamente à sua utilização, preservando a finalidade legal do benefício e impedindo a adoção de mecanismos contratuais que convertam a operação em modalidade de crédito, financiamento ou



posterior reembolso ao beneficiário. Trata-se, portanto, de regra voltada à forma de disponibilização e utilização do benefício, não havendo disposição que altere o regime de execução financeira dos contratos administrativos.

Não há, contudo, qualquer previsão expressa ou implícita no Decreto Federal nº 12.712/2025 que determine à Administração Pública a realização de pagamento antecipado à contratada antes da execução do objeto contratual. A regulamentação não alterou o regime jurídico das despesas públicas, tampouco excepcionou as normas previstas na Lei nº 14.133/2021 quanto às etapas de execução da despesa, especialmente aquelas relacionadas à liquidação e ao pagamento.

O Decreto nº 12.712/2025 regulamenta a Lei nº 14.442/2022 quanto ao Programa de Alimentação do Trabalhador e às relações entre empregadores, operadoras e estabelecimentos credenciados, não dispondo sobre a execução orçamentária e financeira dos contratos administrativos celebrados pela Administração Pública.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, o pagamento à contratada, como regra, está condicionado à regular execução do objeto e à correspondente liquidação da despesa, procedimento destinado à verificação do cumprimento das obrigações assumidas e da efetiva prestação contratual. Eventuais hipóteses de pagamento antecipado possuem caráter excepcional e somente podem ser adotadas quando devidamente justificadas, previstas no instrumento convocatório e acompanhadas das medidas necessárias à proteção do interesse público.

Desse modo, interpretar o art. 182-B, inciso II, do Decreto Federal nº 12.712/2025 como imposição de pagamento antecipado pela Administração Pública significaria atribuir ao dispositivo alcance incompatível com sua finalidade normativa, criando obrigação não prevista em seu texto e afastando indevidamente o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 14.133/2021.

Assim, a pretensão da impugnante não encontra amparo na legislação vigente, pois decorre de interpretação ampliativa de dispositivo que, embora estabeleça regras relacionadas à preservação da natureza pré-paga do benefício e à sua operacionalização, não institui obrigação de antecipação de pagamento pela Administração Pública.

VI – DA MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

A impugnante apresenta manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego como fundamento interpretativo da regulamentação estabelecida pelo Decreto Federal nº 12.712/2025.

A referida manifestação constitui elemento relevante para compreensão da aplicação administrativa da norma, especialmente quanto ao alcance das regras relacionadas à operacionalização dos benefícios, inclusive quanto à sua incidência independentemente da adesão ao Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.



Entretanto, referido posicionamento possui natureza interpretativa e orientativa, não tendo força normativa para criar obrigação diversa daquela expressamente prevista na legislação vigente.

Assim, embora a manifestação reforce a necessidade de observância das regras relativas à natureza do benefício, dela não se extrai determinação de pagamento antecipado pela Administração Pública à empresa contratada.

VII – DOS ENTENDIMENTOS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Registra-se, por oportuno, que a matéria vem sendo objeto de debates nos órgãos de controle.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, o Acórdão nº 2.278/2024 – Plenário, frequentemente mencionado nas discussões sobre o tema, ainda não reflete posicionamento consolidado da Corte de Contas, uma vez que seus efeitos foram suspensos pelo Acórdão nº 2.202/2025 – Plenário, o qual determinou a realização de diligências para aprofundamento da análise da matéria.

De igual modo, o Acórdão nº 5.928/2024 – Segunda Câmara não consolidou orientação sobre o tema, tendo em vista a posterior extinção do respectivo processo por perda de objeto.

Nesse contexto, até o presente momento, não há decisão definitiva dos órgãos de controle que imponha à Administração Pública a obrigatoriedade de alterar a sistemática de pagamento prevista no edital ou de realizar pagamento antecipado às empresas operadoras de benefícios de alimentação.

De todo modo, na ausência de disposição legal expressa que excepcione, para essa hipótese, o regime previsto na Lei nº 14.133/2021, permanece aplicável a disciplina geral da execução da despesa pública, segundo a qual, como regra, o pagamento deve ser realizado após a regular execução contratual e a correspondente liquidação da despesa, ressalvadas as hipóteses excepcionais previstas em lei.

VIII – CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a impugnação apresentada não merece acolhimento, uma vez que não demonstra ilegalidade no instrumento convocatório.

Restou demonstrado que:

- a) o Edital do Pregão Eletrônico nº 12/2026 observa o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 14.133/2021 quanto à execução contratual, liquidação e pagamento das despesas públicas;
- b) o Decreto Federal nº 12.712/2025 disciplina a natureza pré-paga do benefício em relação aos trabalhadores, mas não estabelece obrigação de pagamento antecipado pela Administração Pública;
- c) a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego possui caráter interpretativo e orientativo, não criando obrigação diversa da prevista na legislação aplicável;
- d) inexistente, até o presente momento, decisão definitiva ou entendimento consolidado, no âmbito dos órgãos de controle, que imponha à Administração Pública a alteração da sistemática de pagamento



prevista no edital ou a obrigatoriedade de realizar pagamento antecipado às empresas operadoras de benefícios de alimentação;

e) não há vício de legalidade ou irregularidade capaz de justificar a alteração do instrumento convocatório.

IX – DECISÃO

Ante o exposto, **conhece-se da impugnação**, por ser tempestiva, para, **no mérito, negar-lhe provimento**, uma vez que não foram identificadas irregularidades ou fundamentos jurídicos capazes de justificar a alteração do Edital do Pregão Eletrônico nº 12/2026.

As disposições do edital estão em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e foram estabelecidas com base nas necessidades da Administração, observando os princípios da legalidade, da isonomia, da eficiência, da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa. Dessa forma, **mantêm-se** integralmente as condições estabelecidas no instrumento convocatório, especialmente quanto à sistemática de pagamento prevista no item 9.1.

Registre-se que esta Fundação acompanhará a evolução da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e eventual regulamentação superveniente sobre a matéria, promovendo as adequações necessárias caso sobrevenha norma legal ou decisão definitiva que imponha tratamento diverso.

Publique-se a presente decisão, dando ciência aos interessados.,

Aracaju/SE, 30 de julho de 2026.

Vera Lúcia Reis de Azevedo
Agente de Contratação/Pregoeira/FUNESA