



MANIFESTAÇÃO DA PROCURADORIA MUNICIPAL

Trata-se de análise de Impugnação tempestivamente impetrada pela empresa **ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A**, no pregão eletrônico nº 0000058/2024, do tipo Maior lance, destinada à CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO, INSTITUÍDO PELA LEIMUNICIPAL Nº. 881/2010, PAGO AOS SERVIDORES MUNICIPAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VENDA NOVA DOIMIGRANTE, POR MEIO DE CARTÕES ELETRÔNICOS/MAGNÉTICOS, COM CHIP DE SEGURANÇA EM SISTEMA INFORMATIZADO, COM REDE CREDENCIADA DE EMPRESAS NO RAMO DE ALIMENTAÇÃO, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.

I TEMPESTIVIDADE

Preliminarmente, a Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, através da Pregoeira Oficial, recebe a presente Impugnação, dada sua tempestividade, em conformidade com a Lei 14.133/2021 artigo 164, e cláusula 7.1 da peça editalícia, a seguir expostos:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

7.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo encaminhar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública, mediante documento formalizado e apresentado no endereço eletrônico do provedor: www.portaldecompraspublicas.com.br.

Desta forma, em consonância com os dispositivos legais e editalícios, recebe-se a presente impugnação.

II ALEGAÇÕES

Que as mencionadas disposições do Edital conflitam com o atual regramento das normas de regência estão relacionadas com:



- 1) Trata-se de procedimento licitatório cujo objeto é “Contratação de serviços de administração e gerenciamento do auxílio-alimentação, instituído pela Lei Municipal nº 881/2010, pago aos servidores municipais de Venda Nova do Imigrante, por meio de cartões eletrônicos/magnéticos, com chip de segurança em sistema informatizado
- 2) Prevê o item 20.1. do Edital que o pagamento será efetuado após a liquidação da despesa e repasse dos valores aos beneficiários.
- 3) Ou seja, a futura contratada, de acordo com os termos atuais do Edital, seria obrigada a financiar os valores referentes ao benefício para depois receber a devida compensação.
- 4) Além disso, o item 2.3. do Edital prevê que será adotado como critério de julgamento a maior taxa de desconto da taxa de administração.
- 5) Isso, na prática, significa que haveria desconto/deságio concedido sob o valor do benefício que deve ser repassado para posterior disponibilização aos trabalhadores/empregados, o que é ilegal.
- 6) Essa lógica, no entanto, viola as leis e regras atuais que regem (a) o benefício do vale alimentação/refeição e (b) a atividade de empresas, como a Alelo, que emitem moeda eletrônica.
- 7) Se não bastasse, os itens ora impugnados, (i) além de ilegais, (ii) subvertem o objetivo da oferta de vale alimentação/refeição aos trabalhadores e; (iii) inviabilizam uma efetiva competição no âmbito licitação.
- 8) Nesse cenário, em prol da competitividade, a Alelo confia que o Edital será revisto e adequado à legislação de regência, para evitar a celebração de contrato administrativo com objeto ilícito e, principalmente, para preservar direito dos trabalhadores beneficiados.

III- DOS PRINCÍPIOS

O artigo 5º, da Lei 14.133/2021 dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. O edital da licitação à luz do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, é definido por Hely Lopes Meirelles¹ da seguinte forma:



“O edital é a lei interna da licitação, e como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento”.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 29º Ed.

Logo, uma vez publicado o Edital com as regras que vão nortear o procedimento licitatório, a Administração Pública se encontra vinculada a ele, não podendo ser exigido nada mais do que consta no edital.

Entretanto, **não é só a Administração que está vinculada ao Edital, o licitante também, pois o descumprimento de qualquer cláusula resulta na inabilitação ou desclassificação de sua proposta.**

Trata-se, portanto, de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do Princípio do Procedimento Formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

A Administração realiza suas licitações com base nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da competitividade, sem se esquecer do Princípio da Igualdade que, de igual modo, também está previsto no art. 5º, da Lei 14.133/21, prevendo que todas as empresas que participam do certame devem ter tratamento isonômico, sem privilégios ou favorecimento.

Deste modo, vejamos o que preconiza nossa jurisprudência² acerca do tema aqui tratado:

“A licitação pública caracteriza-se como um procedimento administrativo que possui dupla finalidade, sendo a primeira a de escolher a proposta mais vantajosa para a Administração e a segunda, a de estabelecer a **igualdade entre os participantes.**”

Importante trazer à baila o Princípio da Impessoalidade, vez que todos os participantes devem ser tratados com absoluta equidade e isonomia, resultando em um julgamento imparcial por parte da Comissão, vejamos:



² STJ. RESP nº 447814/SP. DJU 10 de março de 2003, p. 00112.

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir **a observância do princípio constitucional da isonomia** e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e **será processada a julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo** e dos que lhe são correlatos.” (Grifo nosso).”

Ainda é forçoso citar o princípio da razoabilidade, por vezes chamado de **princípio da proporcionalidade ou princípio da adequação dos meios aos fins**, é um método utilizado no Direito Constitucional brasileiro para resolver a colisão de princípios jurídicos, sendo estes entendidos como valores, bens, interesses.

IV- DECISÃO

Trata-se de análise de Impugnação impetrada pela empresa **ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A**, no pregão eletrônico nº 0000058/2024, do tipo Maior taxa, destinada à **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO, INSTITUÍDO PELA LEI MUNICIPAL Nº. 881/2010, PAGO AOS SERVIDORES MUNICIPAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VENDA NOVA DOIMIGRANTE, POR MEIO DE CARTÕES ELETRÔNICOS/MAGNÉTICOS, COM CHIP DE SEGURANÇA EM SISTEMA INFORMATIZADO, COM REDE CREDENCIADA DE EMPRESAS NO RAMO DE ALIMENTAÇÃO, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.**

Passaremos a análise dos questionamentos :

Cumpra esclarecer que o pagamento do auxílio alimentação no município de Venda Nova do Imigrante não tem como base legal o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mas a Lei Municipal nº 881, de 27 de abril de 2010, que instituiu o Auxílio Alimentação, e sendo assim, não está sujeito às normas do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

Desta forma, independentemente do servidor ser estatutário ou celetista, o auxílio alimentação é pago com base na legislação local, não tendo cabimento a aplicação da MP 1.108/2022 e do Decreto nº. 10.854/2021, pois



não se aplicam aos órgãos públicos, especialmente, pelo fato de que os órgãos públicos não são beneficiários do PAT, conforme dito acima, ainda que nele inscrito.

Com o intuito de esclarecer melhor, passamos para uma breve abordagem sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

O PAT é um programa governamental de adesão voluntária, que busca estimular o empregador a fornecer alimentação nutricionalmente adequada aos trabalhadores, por meio da concessão de incentivos fiscais ao empregador.

Em suma, o empregador que adere ao PAT, e que é optante pela tributação com base no lucro real, pode deduzir parte das despesas com o PAT do imposto sobre a renda.

É o que dispõe o art. 1º da Lei 6.321/1976, que instituiu o PAT:

Art. 1º A pessoa jurídica poderá deduzir, do Imposto de Renda devido, valor equivalente à aplicação da alíquota cabível do Imposto de Renda sobre a soma das despesas de custeio realizadas, no período-base, em Programas de Alimentação do Trabalhador, previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social - MTPS, nos termos deste regulamento.

Como se observa, a pessoa jurídica beneficiária do PAT, é aquela que possui tributação sobre o lucro real, não sendo compatível com empresas de lucro presumido ou optante do Simples, tampouco com os órgãos públicos.

Não se olvida que os órgãos públicos possam aderir ao PAT, visando promover ações voltadas à alimentação saudável do trabalhador, contudo, tal fato não a torna pessoa jurídica beneficiária do PAT, posto que não fará jus ao incentivo fiscal.



Em que pese a MP 1.108/2022 se refira ao auxílio-alimentação de que trata o §2º do art. 457 da CLT (Decreto-Lei 5452/43), a proibição prevista na norma, tem como finalidade precípua impedir a deturpação da política pública, uma vez que estaria beneficiando duplamente os beneficiários do PAT, com a isenção tributária e ainda com o desconto concedido pelas empresas que atuam com arranjo de pagamento, através do Vale-alimentação e Vale-refeição.

Trata-se de assertiva expressa constante na Exposição de Motivos que justificou a edição da MP 1.108/2022, extraída diretamente do site oficial do Planalto, através do link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1108.htm

Para melhor elucidar, transcrevemos parte em:

“Excelentíssimo Senhor Presidente da República, 1. Submetemos à sua apreciação, proposta que aborda dois importantes temas trabalhistas, o teletrabalho e o pagamento do auxílio alimentação ao trabalhador. [...] 12. Quanto às normas relacionadas à alimentação do trabalhador, a proposição visa otimizar o pagamento do auxílio alimentação previsto na Consolidação das Leis do Trabalho e melhorar a execução do Programa de Alimentação do Trabalhador 13. O Programa de Alimentação do Trabalhador é uma política pública com 45 anos de existência. Ela foi formulada pelos Ministros do Trabalho, da Fazenda e da Saúde em 1976 com o objetivo de melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores, principalmente das indústrias, como forma de impulsionar a produtividade e de tornar o Brasil mais competitivo no cenário internacional. 14. Inicialmente, se concebeu a política pública para incentivar as empresas, tributadas pelo lucro real, a implantarem serviços de alimentação para seus trabalhadores, oferecendo refeições com níveis nutricionais adequados. O incentivo foi feito por meio da dedução do dobro das despesas realizadas com a alimentação do trabalhador do lucro tributável para fins de imposto de renda, conforme o disposto no art. 1º da Lei 6.321, de 1976 e observado o limite legal de dedução. 15. Ao longo dos anos, no entanto, o programa foi sendo regulamentado por meio de normativos infralegais e hoje, além de oferecer alimentação por meio de serviços próprios, as empresas beneficiárias também podem contratar empresas que fornecem refeições ou cestas de alimentos em seu estabelecimento. Além disso, ainda há a



possibilidade de as pessoas jurídicas beneficiárias contratarem empresas facilitadoras de aquisição de refeições e gêneros alimentícios, que são organizadas na forma de arranjo de pagamento e emitem moeda eletrônica para viabilizar os pagamentos em estabelecimentos comerciais (restaurantes e supermercados) credenciados no Programa de Alimentação do Trabalhador, popularmente chamados de vale-refeição e vale alimentação. 16. Assim, o programa passou a ter um funcionamento relacionado aos sistemas de pagamento, arranjos e instituições de pagamento, hoje bastante impactados com desenvolvimento de tecnologias e inovações normativas, com abertura do mercado para gerar aumento de competitividade e eficiência. As transações comerciais por meio de dispositivos eletrônicos e pagamentos instantâneos tornou possível ao trabalhador realizar aquisições de qualquer natureza, não relacionadas à alimentação, de forma bastante facilitada. No entanto, a dedução de imposto de renda prevista nesta política pública tem a finalidade específica de promover alimentação adequada aos trabalhadores das pessoas jurídicas beneficiárias. 17. E mesmo fora do Programa de Alimentação do Trabalhador, o pagamento do auxílio alimentação, quando não realizado em dinheiro, não constitui salário e não é base de incidência para encargos trabalhistas e previdenciários, conforme estabelece o §2º do artigo 457 a Consolidação das Leis do Trabalho. Assim, o fornecimento do auxílio alimentação não pode ser utilizado para outros fins. 18. Com isso, tornou-se importante incluir na lei de referência que as despesas realizadas pelos trabalhadores beneficiários, inclusive quando viabilizadas por meio de empresas facilitadoras, devem ser utilizadas exclusivamente para o pagamento de refeições ou gêneros alimentícios. 19. Outra consequência adversa do modelo de arranjos de pagamento no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador é a possibilidade de concessão de taxas negativas ou deságio, pelas empresas emissoras dos vales refeição e alimentação, às pessoas jurídicas beneficiárias que recebem isenção tributária para implementar programas de alimentação a seus trabalhadores. Essa prática deturpa a política pública ao beneficiar duplamente as empresas beneficiárias. Ao conceder taxas negativas às pessoas jurídicas beneficiárias, as empresas facilitadoras de aquisição de refeições e gêneros alimentícios equilibram essa “perda” exigindo altas taxas dos estabelecimentos comerciais credenciados, que de fato proveem a alimentação. Os trabalhadores, por sua vez, que deveriam ser os maiores beneficiários da política pública, se viram



deslocados para a margem da política, enquanto as pessoas jurídicas beneficiárias ocupam o centro dela, ao ser beneficiado duplamente, com a isenção do imposto de renda e com as taxas de deságio concedidas pelas facilitadoras contratadas.”

Notadamente, considerando que a finalidade da norma proibitiva contida no art. 3º da MP 1.108/2022, é impedir o duplo benefício às pessoas jurídicas beneficiárias do PAT, referida norma não se aplica aos órgãos públicos, vez que não se enquadram como pessoa beneficiária do PAT.

Do mesmo modo, inaplicável o Decreto Federal nº 10.854/2021, que altera exclusivamente as normas que regulamentam o PAT.

Necessário ressaltar, inclusive, que o Tribunal de Contas dos Estados, vêm reconhecendo a inaplicabilidade da vedação aos órgãos públicos, uma vez que estes **não são beneficiários do incentivo fiscal decorrente do PAT.**

Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), veja-se:

Acórdão 00311/2024-5 – Plenário emitiu um novo entendimento in verbis:

Por sua vez, em princípio, não se mostra aplicável às licitações promovidas pela Administração Pública Direta a vedação prevista no art. 175 do Decreto Federal nº 10.854/2021, tendo em vista que ela se dirige apenas às pessoas jurídicas que voluntariamente aderirem ao Programa de Alimentação do Trabalhador, o qual, nos termos do art. 1º da Lei Federal nº 6.321/1976, lhes permite “deduzir, do lucro tributável para fins do imposto sobre a renda o dobro das despesas comprovadamente realizadas no período base, em programas de alimentação do trabalhador”. Considerando que, ao menos nesta análise preliminar, não se vislumbra a possibilidade de o Município Representado ser beneficiário do mencionado programa de incentivo fiscal, não aparenta se sustentar o fundamento



apresentado no certame em telapara a vedação à apresentação de proposta contendo taxa de administração negativa. Desse modo, tendo em vista que, em sede cautelar, devem prevalecer os precedentes deste Tribunal acerca da matéria, que, em situações análogas, concluiu que a ausência de fundamento para a não aceitação de taxas negativas constitui restrição indevida à competitividade da licitação, vedada pelo art. 3º, §1º, I, da Lei Federal nº 8.666/93, deve ser reconhecida, este exame preliminar, a presença do elemento da verossimilhança da suposta irregularidade apontada, a justificar a expedição de medida cautelar. (...)

1.3.5 Não há impedimento à contratação de empresas fornecedoras e gerenciadoras de auxílio-alimentação (emissoras de vales refeição e alimentação, ou congêneres), com aplicação de deságio e desconto sobre o valor contratado, incluindo-se a adoção de taxas negativas de administração, pelos órgãos e entes pertencentes à administração pública direta, autárquica e fundacional, ainda que sejam inscritos no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), uma vez que a vedação, contida no art. 3º, I, da Lei 14.442/2022, destina-se às pessoas jurídicas, inscritas no PAT, beneficiárias da vantagem tributária concedida pelo art. 1º, caput, da Lei 6.321/1976, que prevê a possibilidade de deduzir, do lucro tributável, para fins de apuração de imposto sobre a renda, o dobro das despesas realizadas com alimentação de trabalhadores, benefício este que se revela inócuo para os órgãos e entes da administração pública direta, autárquica e fundacional, eis que não auferem lucro e não são contribuintes do IRPJ. Do mesmo modo não se verifica óbice à prorrogação de tais contratos, desde que respeitados os limites previstos na Lei de Licitações e Contratos.

Sendo assim o Edital do Pregão Eletrônico nº 000058/2024, foi nortado no Acórdão TC-00311/2024-5.

Sobre o repasse, a empresa se equivocou no questionamento, observar o item 20 do edital.

20. FORMA E PRAZO DE REPASSE

20.1 O prazo para repasse do crédito será de até 72 (setenta e duas horas) antes da data fixada pela Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante para liberação do **crédito aos servidores, caracterizando assim a natureza pré-paga do benefício**, obedecendo ao disposto na Medida Provisória nº 1.108/2022,



convertida na LEI Nº 14.442, DE 2 DE SETEMBRO DE 2022, ficando a Contratada responsável pela apresentação da Nota Fiscal/Fatura, a qual deverá ser emitida em até um dia útil após pedido dos créditos à Contratada. (Grifo nosso)

Diante do exposto, CONHEÇO da Impugnação e no mérito opino por NEGAR-LHE PROVIMENTO.

Assim remeto ao chefe do Executivo Municipal para conhecimento e decisão.

Venda Nova do Imigrante, 18 de dezembro de 2024.

Procurador