



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

Departamento de Compras e Licitações

Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

CHAMADA PÚBLICA Nº 02/2023  
PROCESSO Nº 23048/2022  
ATA DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

OBJETO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO, EMISSÃO E FORNECIMENTO DE DOCUMENTOS DE LEGITIMAÇÃO DE CARTÕES ELETRÔNICOS DE TÍQUETE REFEIÇÃO, NA FORMA DE CARTÃO ELETRÔNICO /OU MAGNÉTICO, /OU COM CHIP /OU TECNOLOGIA DE COMUNICAÇÃO POR APROXIMAÇÃO, /OU DE TECNOLOGIA SIMILAR, GERENCIÁVEL PELO BENEFICIÁRIO ATRAVÉS DE SENHA PESSOAL, BEM COMO GERENCIÁVEL VIA WEB /OU APLICATIVO PARA TELEFONE MÓVEL INTELIGENTE A SEREM UTILIZADOS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS DE FORNECIMENTO DE REFEIÇÃO PRONTA TAIS COMO RESTAURANTES, LANCHONETES E CONGÊNERES, NA FORMA DEFINIDA PELA LEGISLAÇÃO PERTINENTE E DISPOSITIVOS NORMATIVOS DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO QUE REGULAMENTAM O PAT – PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO AO TRABALHADOR - AOS SERVIDORES EFETIVOS – NOS MOLDES DA LEI MUNICIPAL Nº 16.630 DE 12 DE JUNHO DE 2013 E ALTERAÇÕES POSTERIORES – DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, FUNDAÇÃO EDUCACIONAL SÃO CARLOS, FUNDAÇÃO PRÓ- MEMÓRIA DE SÃO CARLOS, PROGRESSO E HABITAÇÃO DE SÃO CARLOS S/A E SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO, PARA AQUISIÇÃO DE REFEIÇÕES PRONTAS

Aos 25 (vinte e cinco) dias do mês de setembro do ano de 2023, às 14h15min, reuniu-se na Sala de Licitações a Comissão Permanente de Licitações para proceder à análise do Pedido de Impugnação protocolado neste Departamento de Compras e Licitações – Seção de Licitações via e-mail em 21/09/2023, por **ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas – CNPJ/MF sob nº 04.740.876/0001-25, referente à Chamada Pública em epígrafe.

## DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, cabe apreciarmos os requisitos de admissibilidade da referida impugnação, ou seja, apreciar se a mesma foi interposta dentro do prazo estabelecido para tal. Destarte, a Lei Federal nº 8666/1993, em seu artigo 41, dispõe:

*“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*

*§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.*

*§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*§ 3º A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.*

*§ 4º A inabilitação do licitante importa preclusão do seu direito de participar das fases subsequentes.”*

A impugnação foi recebida pela Seção de Licitações – SL em tempo hábil, de acordo com o parágrafo 2º do artigo 41 e, portanto, merece ter seu mérito analisado, visto que respeitou os prazos estabelecidos nas normas sobre o assunto.

## DA SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE:

A empresa impugnante vem alegar que o dispositivo editalício a ser impugnado é o item 9.3 Cláusula Nona, respectivamente, do Termo de Referência e da Minuta Contratual, a qual prevê que, os pagamentos da Contratante à Contratada serão realizados em até 30 (trinta) dias após a emissão da nota fiscal/fatura. Por sua vez, no item 10.01 e seguintes do Edital dispõe que a Contratante efetuará o pagamento à Contratada de acordo com a Lei Federal nº 14.442/2022, ou seja, o repasse dos créditos aos beneficiários será realizado após a efetiva quitação dos valores devidos à Contratada pela Contratante, que conduz ao entendimento de pagamento antecipado. Contudo, a minuta contratual é cristalina ao prescrever que somente após a Contratada realizara a carga ou recarga dos créditos, que a Contratante realizará a conferência e ateste, autorizando o pagamento ou repasse a empresa contratada.

Assim, a impugnante alega que o Edital e a minuta de contrato, não podem conter cláusulas que contrariem as legislações que regulamenta o PAT e as relações trabalhistas, até porque alguns funcionários da Municipalidade estão sob o regime celetista a luz da legislação trabalhista, diploma este que foi alterado pela Lei Federal nº 14.442/2022, que veda o pagamento a prazo.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

Departamento de Compras e Licitações

Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

Por fim, a impugnante requer que a Municipalidade imediatamente, suspenda ou determine de ofício a reformulação do item 9.3 e Cláusula Nona, respectivamente, do Termo de Referência e da minuta Contratual, tal como apontado através desta e nos termos da lei. Além disso, no caso de eventuais incertezas que impossibilitem a adoção de ofício da providência pleiteada pela impugnante, que a legalidade do presente instrumento convocatório seja reexaminada, a fim de dar o devido lastro jurídico que a cláusula impugnada requer, sendo, inclusive, levado o tema para análise dos órgãos de controle.

É a apertada síntese dos fatos.

## DA MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO DE PESSOAS

Encaminhadas as razões de impugnação para a Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, a mesma se manifestou da forma que segue:

[...] Em síntese, a empresa impugnante vem alegar a necessidade de suspensão ou reformulação do Edital em relação ao seguinte ponto:

1. Pagamento em forma “pós-paga”, considerando a alegação de descumprimento do Decreto Federal nº 10.854/2021 e a Lei Federal nº 14.442/2022;

### 3. DA ANÁLISE

Considerando a alegação de descumprimento do Decreto Federal nº 10.854/2021 e a Lei Federal nº 14.442/2022 no que tange a forma de pagamento descrito em edital que será realizado após (em até 30 dias) a recarga dos créditos aos servidores/usuários a impugnante vem declarar que “há muitas decisões controversas entre os órgãos reguladores que, ao decidirem sobre um caso, criam lacunas de interpretação ambígua na qual as entidades responsáveis pela publicação do edital se apossam e fundamentam sua interpretação”.

Questiona-se sobre a legalidade do item 9.3 do referido edital, apontando como referência a legislação citada acima, notadamente pontos os quais trazem duas interpretações distintas relacionadas com repasses dos créditos as empresas administradoras dos cartões: a primeira deixa o caráter antecipatório para assegurar a “natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores”; a segunda, obedecer a natureza de despesa pública por meios dos estágios: empenho, liquidação e pagamento.

Considerando o Decreto Federal nº 10.854/2023, em seu Art. 175:

Art. 175. **As pessoas jurídicas beneficiárias**, no âmbito do contrato firmado com fornecedoras de alimentação ou facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, não poderão exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem **disponibilizados aos trabalhadores**, ou outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador.

Se analisarmos, o Decreto diz sobre “pessoas jurídicas beneficiárias”, o que não é o caso desta Prefeitura, que não se beneficia das isenções e incentivos fiscais do PAT. Outro ponto a ser considerado na letra da legislação é o que diz respeito aos prazos de repasse que devem ser **disponibilizados aos trabalhadores** de forma antecipada, o que já ocorre nesta Prefeitura, sendo que o valor que é repassado aos servidores no dia 1º de cada mês é para que ele se alimente naquele mês, sendo disponibilizado de maneira antecipada, diferentemente do salário.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo através do TC 010229.989.23-1 no dia 26/05/2023 decidiu sobre o mesmo tema, julgando improcedente a representação que questionava a forma de pagamento à empresa não ser antecipada:

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO. SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO, EMISSÃO E FORNECIMENTO DE DOCUMENTOS DE LEGITIMAÇÃO – VALE-ALIMENTAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 3º, INCISO II DA LEI 14.442/2022. NATUREZA PRÉ-PAGA DOS VALORES A SEREM DISPONIBILIZADOS AOS TRABALHADORES. PRETENSÃO DE ANTECIPAÇÃO DE REPASSES À ADMINISTRADORA. VEDAÇÃO. **OBSERVÂNCIA DOS ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA – EMPENHO, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO. INCIDÊNCIA DOS ARTIGOS 62 E 63 DA LEI 4.320/64. IMPROCEDÊNCIA.**

1. Na contratação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de documentos de legitimação – vale-alimentação, o valor correspondente aos repasses dos numerários referentes aos créditos dos cartões dos beneficiários é considerado despesa pública, submetendo-o aos estágios previstos



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## Departamento de Compras e Licitações

### Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64 (empenho, liquidação e pagamento), inviabilizando, portanto, sua antecipação à administradora dos benefícios; 2. A regra do inciso II do artigo 3º da Lei 14.442/2022 estabelece a produção de efeitos apenas na relação da administradora com os empregados beneficiários, obrigando-a ao repasse dos créditos nos cartões dos beneficiários de forma a garantir a natureza pré-paga do benefício.

O entendimento do conselheiro no processo é que a relação existente é da empresa administradora com os empregados beneficiários de maneira a garantir a natureza pré-paga do vale alimentação, considerando que a legislação tutela os direitos dos empregados, e não os das empresas fornecedoras.

A previsão editalícia questionada pela impugnante é, indiscutivelmente, legal, conforme se constata do posicionamento recente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) no TC-006099.989.23-8 e TC-006113.989.23-0:

"A previsão de pagamento em até 30 (trinta) dias contados da emissão do Atestado de Recebimento não retira a natureza pré-paga do benefício, já que, na minha concepção, a regra do inciso 11, do art. 3º da Lei nº 14.442/22 tem por escopo regular mais especificamente as relações jurídicas envolvendo contratada, estabelecimentos e usuários. Afinal, aqui se cuida de contratação promovida por Órgão Público e a despesa se processa de forma solene, nos termos da legislação de regência, que condiciona o pagamento à prévia liquidação da obrigação, conforme, alias, deliberado pelo E. Plenário deste Tribunal em caso análogo (TC01003).989-21-1, Exame Prévio, Sessão de 11 de maio de 2022, Relator e Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo).

Ainda, em representação formulada junto ao Tribunal de Contas da União, cujo objeto é análogo ao do presente certame, o qual, em manifestação preliminar, apontou que a forma de pagamento estabelecida no Edital pode ser mantida. Referido entendimento consta do processo TC 006.226/2022-1, tendo o órgão de controle apresentado a seguinte interpretação:

"23. Entende-se que o disposto no item 7 do edital, que prevê o pagamento devido à contratada no prazo de trinta dias, contados a partir da apresentação da fatura, não fere os dispositivos do decreto e da medida provisória ora mencionados. Depreende-se, da leitura dos referidos dispositivos, que a finalidade normativa é garantir a natureza pré-paga do benefício, ou seja, garantir que o trabalhador, antecipadamente, tenha o seu cartão eletrônico "recarregado" com o crédito correspondente ao mês que terá de trabalhar.

24. Nesse sentido, o fato de o pagamento à gerenciadora perfeito em até trinta dias após a apresentação da fatura não impede, a princípio, que a sistemática prevista no decreto e na medida provisória se concretize, cabendo à contratada a negociação de prazos de repasse dos valores aos seus estabelecimentos credenciados. Além disso, não se verifica interesse público em uma eventual previsão de pagamento antecipado à gerenciadora dos cartões, tendo em vista a necessária exigência de garantias da contratada que resguardem a Administração dos riscos inerentes à operação, conforme dispõe a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 2856/2019-Primeira Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues). Também não se verifica que essa disposição do edital implique prejuízos aos cofres das entidades contratantes. Improcedente, portanto, essa alegação do representante". Vê-se que esse mesmo entendimento já foi objeto em sede de Julgamento de Impugnações (tópico 2 -- Do Prazo de Pagamento) realizado pela Comissão de Licitação do Sistema FIEB."

A finalidade do art. 3º da lei nº 14.442/2022 e art. 175 do decreto federal nº 10.854/2021, é assegurar a condição pré-paga do benefício pago aos trabalhadores, ou seja, garantir que o trabalhador receba o crédito no seu cartão de benefício de forma antecipada. Essa regra não quer dizer da necessidade de antecipação do repasse dos valores pela Prefeitura Municipal de São Carlos à(s) fornecedora(s) dos serviços, sob pena de contrariar o interesse público.

Destaca-se, no caso, que não há falar em restrição à competitividade no Chamamento Público, porque se trata de credenciamento, ou seja, que não há processo seletivo de competição dos participantes. No credenciamento serão contratadas todas as empresas que se habilitarem nas condições do Edital, não havendo seleção entre competidores. Disso conclui-se que não haverá violação à regra/princípio da restrição à competitividade, dado que essa regra/princípio não se aplica na hipótese de credenciamento.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

*Departamento de Compras e Licitações*

*Comissão Permanente de Licitações*

*São Carlos, Capital da Tecnologia*

Ainda, consoante ponderado pelos Tribunais - TCESP e TCU - em casos análogos, a natureza pré-paga do benefício tem por finalidade garantir que o empregado/trabalhador tenha o seu cartão carregado antecipadamente, com o crédito correspondente ao mês que terá de trabalhar, não implicando em dizer que a Prefeitura deverá, também, antecipar o pagamento à(s) credenciada(s)/contratada(s).

Portanto, seguindo os posicionamentos do TCESP e TCU mais recentes, tem-se que eventuais pretensões de antecipação de repasses à administradoras violam os dispositivos da Lei naquilo que se refere aos estágios de despesas públicas: empenho, liquidação e pagamento.

Justifica-se, então, que a contratação de Vale Refeição deve ser precedida de licitação para tal objeto, devendo cumprir os estágios de despesa pública, impossibilitando a sua antecipação às empresas administradoras dos benefícios por confrontar com os artigos legais nº 62 e 63 da Lei 4320/64, regida pelos fundamentos de despesas públicas, devendo o pagamento ser realizado com apresentação dos "comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço".

A necessidade da Administração Pública em pagar após a execução do serviço prestado pelas empresas facilitadoras é garantida por Lei e não fere a obrigação das fornecedoras em disponibilizar o valor aos trabalhadores de maneira pré-paga. Esta obrigatoriedade deve ser mantida pela Administração Pública em seus contratos com as empresas facilitadoras, que devem ser organizadas contabilmente para primeiro disponibilizar os créditos dos trabalhadores e após, receber da Administração Pública.

Portanto, levando em consideração a jurisprudência de referidas Cortes de Contas, o disposto no Edital de Chamada Pública nº 02/2023 não contraria as previsões legais contidas na Lei Federal nº 14.442/22 e no Decreto Federal nº 10.854/21.

#### **4. DA DECISÃO**

Diante de todo o exposto, conhecemos a impugnação apresentada pela empresa ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A, para no mérito, julgá-la **IMPROCEDENTE**, decidindo pela manutenção das condições previamente estabelecidas.

#### **DA MANIFESTAÇÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES**

A presente Impugnação foi devidamente recebida e apreciada, pautando-se pelos princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade, busca pela proposta mais vantajosa, além de todos os demais correlatos e segue o posicionamento da unidade solicitante que procedeu sua análise e constatou que, razão não assiste a impugnante, pelo exposto a seguir.

Como bem exposto pela unidade solicitante, não que não há que se falar em restrição à competitividade no Chamamento Público, porque se trata de credenciamento, ou seja, que não há processo seletivo de competição dos participantes. No credenciamento serão contratadas todas as empresas que se habilitarem nas condições do Edital, não havendo seleção entre competidores. Assim, conclui-se que não haverá violação à regra/princípio da restrição à competitividade, dado que essa regra/princípio não se aplica na hipótese de credenciamento.

Ademais, a necessidade da Administração Pública não fere a obrigação das fornecedoras em disponibilizar o valor aos trabalhadores de maneira pré-paga. Esta obrigatoriedade deve ser mantida pela Administração Pública em seus contratos com as empresas facilitadoras, que devem ser organizadas contabilmente para primeiro disponibilizar os créditos dos trabalhadores e após, receber da Administração Pública.

Nesse sentido, a Comissão acompanha a posição da unidade interessada devendo ser mantido o certame nos moldes especificados pela Administração Pública.

#### **DO JULGAMENTO**

Diante de todo o exposto e à luz do Edital e da legislação de regência, primando pela celeridade processual e pelos princípios basilares da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, da busca da proposta mais vantajosa, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos a Comissão Permanente de Licitações entende que a presente impugnação merece ser julgada **IMPROCEDENTE**, por todos os fatos e argumentos contidos nas razões constantes da Ata de Julgamento e sugere à Senhora Secretária Municipal de Gestão de Pessoas a RATIFICAÇÃO desta decisão.

Hicaro Alonso  
*Presidente*

Fernando J. A. de Campos  
*Membro*

Diogo Silva  
*Membro*



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

*Departamento de Compras e Licitações*

*Comissão Permanente de Licitações*

*São Carlos, Capital da Tecnologia*

---

RATIFICO a decisão proferida pela Comissão Permanente de Licitações que julgou **IMPROCEDENTE** a Impugnação apresentada pela empresa **ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A.**, nos termos da Ata de Julgamento realizada no dia 25 de setembro de 2023.

São Carlos, 25 de setembro de 2023

**Ana Beatriz Sodelli**

*Secretária Municipal de Gestão de Pessoas*