

---

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO E EQUIPE DE APOIO DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DE SAÚDE – FUNESA**

PREGÃO ELETRÔNICO FUNESA Nº 19/2023

**IFOOD BENEFÍCIOS E SERVIÇOS LTDA** (“iFood Benefícios”), pessoa jurídica de direito privado, com sede na Cidade de Osasco, Estado de São Paulo, na Avenida dos Autonomistas, nº 1.496, Bloco B, 3º andar, CEP 06020-902, inscrita no CNPJ/ME sob o nº 33.157.312/0001-62, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, tempestivamente, nos termos do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 044 / 2023 (“Edital”), apresentar IMPUGNAÇÃO ao Edital, pelas razões a seguir expostas.

**I. RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO**

Trata-se de pregão eletrônico promovido pela FUNDAÇÃO ESTADUAL DE SAÚDE – FUNESA, para a "Contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuado de administração, gerenciamento emissão e fornecimento de Vale Alimentação por meio de cartão eletrônico com chip contemplando carga e recargas mensais destinados aos funcionários da FUNESA."

O Edital previu que o pagamento será efetuado após liquidação da despesa por meio de crédito em conta corrente indicada pelo licitante vencedor, no prazo de até 10 (dez) dias consecutivos, mediante a apresentação de Nota Fiscal/Fatura, devidamente certificada pelo Setor responsável pelo recebimento da Fundação Estadual de Saúde.

**II. DA FINALIDADE DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO CONCEDIDO DENTRO E FORA DO ÂMBITO DO PAT**

Em linhas gerais, a finalidade do auxílio-alimentação, concedido dentro ou fora do âmbito do PAT, é de promover a melhoria da situação nutricional dos trabalhadores, para a consecução desse objetivo, tanto a Medida Provisória nº 1.108/2022 (art. 3º, inciso I) quanto o Decreto nº 10.854/2021 (art. 175) vedaram a concessão de qualquer tipo de deságio ou desconto sobre o valor contratado com as fornecedoras do auxílio-alimentação. Vejamos:

“Art. 3º O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o art. 2º, não poderá exigir ou receber:

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

**II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores; ou**

III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.”

E:

“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.”

A proibição imposta, como trazido pela própria exposição de motivos da Medida Provisória, buscava privilegiar os trabalhadores que deveriam ser os beneficiários da política pública adotada, independentemente de o empregador ser ou não beneficiário do PAT.

A concessão do prazo de pagamento posterior é uma medida que certamente beneficia a empresa que contrata a fornecedora (seja ela beneficiária do PAT ou não), pois concede mais prazo à Administração Pública, pois, ao final das contas, acaba pagando por esse prazo é o consumidor final desses estabelecimentos: o trabalhador.

Veja-se que a vedação da concessão de prazo de pagamento é uma medida que visa proteger o principal interesse público tutelado pela concessão do benefício de alimentação: melhoria da situação nutricional dos trabalhadores. Assim, ainda que a FUNESA não seja registrada como beneficiária do PAT, o serviço que a empresa busca contratar – fornecimento de vale-alimentação – busca atender os interesses dos trabalhadores, que são, sem sombra de dúvida, melhor tutelados quando tal contratação não envolve a concessão de prazo de pagamento.

Conclui-se, portanto, que independentemente do fato da FUNESA não ser beneficiada no âmbito fiscal pelo benefício concedido, a adoção de prazo de pagamento póstumo viola o direito daqueles que deveriam ser os beneficiados pela contratação promovida: seus funcionários.

Importante atentar ao fato de que a contratação de empresas para fornecimento de meios de aquisição de refeições não se trata de uma contratação regular em que se busca aferir apenas a proposta mais vantajosa à administração pública. Aqui, estamos diante de um caso em que o interesse primordial e superior que deve ser preservado é o do trabalhador. Isso porque, a administração pública não está contratando um serviço ao seu favor, mas em favor de seus servidores, ou seja, de seus trabalhadores.

A questão não pode, portanto, ser analisada sob a mesma ótica que usualmente se analisam as demais contratações promovidas pela administração pública. Deve-se privilegiar o verdadeiro interesse público que está sendo tutelado pela contratação: o dos trabalhadores.

### III. DA ADOÇÃO DE PRAZO DE PAGAMENTO PÓSTUMO

Ainda há no edital a previsão de pagamento póstumo à prestação de serviços, em desalinho com as mesmas regras citadas acima, cujas razões passaremos a descrever de modo mais didático. Vejamos a previsão insculpida no instrumento convocatório:

**“DO PAGAMENTO:**

O pagamento será efetuado após liquidação da despesa por meio de crédito em conta corrente indicada pelo licitante vencedor, no prazo de **até 10 (dez) dias consecutivos**, mediante a apresentação de Nota Fiscal/Fatura, devidamente certificada pelo Setor responsável pelo recebimento da Fundação Estadual de Saúde;

Nenhum pagamento será efetuado à empresa, enquanto houver pendência de liquidação de obrigação financeira, em virtude de penalidade ou inadimplência contratual;

**Não haverá, sob hipótese alguma, pagamento antecipado.”**

Atualmente a legislação vigente que regula o funcionamento do PAT (Lei nº 6.321/1976, alterada pela Lei nº 14.442/2022 e Decreto nº 10.854/2021) veda de forma

expressa quaisquer prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados.

Apesar da existência dessa vedação, o Edital prevê de forma expressa que o repasse/pagamento valores devidos a título de benefício ocorrerá apenas após a disponibilização desse saldo pela própria facilitadora, em evidente afronta ao que prevê a legislação setorial sobre o tema.

A previsão editalícia conferida pelo órgão, apesar de aparentemente ser favorável, é, na realidade, contrária, não apenas ao que expressamente dispôs o texto legal, mas aos interesses dos trabalhadores, das empresas facilitadoras e da própria Administração Pública, como veremos minuciosamente mais adiante.

### **III.I. IMPOSSIBILIDADE DE PAGAMENTO POSTERIOR QUE DESCARACTERIZE A NATUREZA PRÉ-PAGA DO BENEFÍCIO**

O modelo negocial largamente utilizado entre as Empresas Prestadoras de Serviço e as Empresas Beneficiárias durante os mais de 40 anos de vigência do PAT, foi pautado em um fator combinado de oferta de prazo de pagamento (1) e taxa de administração negativa (2).

A utilização em larga escala deste modelo, financeiramente não se sustenta entre as empresas Prestadoras de Serviços de Alimentação Coletiva (atualmente denominadas facilitadoras), visto que nenhuma empresa se mantém ofertando descontos e longos prazos de pagamento para as beneficiárias (no caso a FUNESA), não recebendo qualquer valor pela prestação de seus serviços.

No entanto, tal sistemática só tornou-se possível pois a receita das empresas Prestadoras de Serviços de Alimentação Coletiva advém, em boa parte, do valor que é cobrado dos estabelecimentos credenciados mensalmente a título de taxa.

Em outras palavras, o estabelecimento se credenciava à Operadora, que lhe cobrava uma taxa sobre suas vendas e lhe impunha um prazo de reembolso para receber os valores gastos pelo trabalhador com o cartão da Operadora.

Por sua vez, e considerando a lógica do mercado, a imposição de altas taxas de administração aos estabelecimentos credenciados, os levam a repassar tais custos nos

---

produtos ofertados, aumentando o preço das refeições prontas e/ou do gênero alimentício, cujo preço é pago pelo usuário.

Não se pode negar, que na composição das cobranças dos estabelecimentos credenciados estão contempladas as taxas negativas ofertadas aos seus clientes, sejam eles públicos ou privados.

Ainda, considerando que o objeto licitado é um programa social, é importante frisar que sob a ótica do trabalhador, a disponibilização dos créditos nos cartões sempre ocorreu de forma antecipada, ou seja, os créditos sempre foram disponibilizados nos cartões aos usuários de forma antecipada ao mês de referência, não havendo qualquer inovação legal trazida pela nova legislação.

Repisando, não há inovação legal quanto ao caráter pré-pago do benefício a ser disponibilizado ao usuário, e, tal situação não poderia ser diferente, exatamente, como dito, pelo caráter social empregado ao Programa de Alimentação do Trabalhador; de sorte que as negociações quanto ao prazo de pagamento e taxa negativa sempre ocorreram no âmbito da empresa beneficiária e empresa operadora (atual facilitadora).

Assim, considerando modernização das relações sociais, a vinda de novos *players* no mercado, e o latente prejuízo do trabalhador com o modelo de negócio operado entre as empresas prestadoras de serviço; levaram o Governo a criar um arcabouço legislativo com o fito de aprimorar as regras existentes às mudanças tecnológicas e sociais, assim como estancar os prejuízos que o modelo de negócio instituído trazia aos trabalhadores; voltando assim, a tutelar o bem protegido pelo PAT e estimulando a ampla concorrência.

Dados setoriais divulgados pelo Ministério do Trabalho ([pat.mte.gov.br/relatorios2008/RelPrestadoraTrabalhadores.asp](http://pat.mte.gov.br/relatorios2008/RelPrestadoraTrabalhadores.asp)) demonstram que apenas três empresas “tradicionais” concentram cerca de 77% (setenta e sete por cento) do mercado atualmente no âmbito da concessão nos moldes do Programa de Alimentação do Trabalhador (“PAT”), a abertura de mercado e a regulação das regras foi necessária, considerando o oligopólio instituído.

Sente sentido, considerando o escopo de atuação negocial deste segmento e seu inerente prejuízo à ampla concorrência e ao trabalhador, desvirtuando o intento inicial do legislador, o Governo editou Medida Provisória sobre o tema, tornando-se então ao que temos vigente hoje: a Lei nº 14.442/22 e o Decreto nº10.854/21.

É importante ressaltar que desde a publicação das nova normatização do Programa de Alimentação do Trabalhador, as empresas facilitadoras estão operando no mercado nos moldes estabelecidos pela legislação (Decreto e Lei ), ou seja: com o pré-pagamento.

#### IV. DAS VEDAÇÕES EXPRESSAS PREVISTAS NO TEXTO LEGAL

Após o breve contexto histórico trazido supra, passa-se a demonstrar as razões pelas quais não há espaço no texto legal que regulamenta a temática para qualquer tipo de semântica que vise desvirtuar a mens legis das recentes alterações legislativas.

Analisando a Lei nº 14.442/22 e o Decreto nº 10.854/21, observamos que a vedação legal encontra-se inserida no âmbito das tratativas comerciais entre **beneficiária e facilitadora**, sendo incluído no mesmo artigo não só a impossibilidade da imposição de deságio (taxa negativa) assim como vedando prazos de repasse e pagamento que **descaracterizem a natureza pré paga** do benefício. Vejamos:

Previsão da Lei 14.442/22:

“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:  
I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;  
II - **prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores** a serem disponibilizados aos empregados; ou  
III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.” (grifamos)

Previsão do Decreto nº 10.854/21:

“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.” (grifamos)

**A proibição de taxa negativa está inserida no mesmo artigo que a vedação do prazo de pagamento póstumo**, assim, em uma análise semântica dos artigos, não há dúvidas de que a intenção do legislador é regular a forma das tratativas comerciais entre a empresa facilitadora e a empresa beneficiária, sabendo que em mais de 40 anos da existência do PAT, **o crédito sempre foi disponibilizado ao trabalhador de maneira antecipada pela facilitadora**, existindo negociação comercial apenas quanto ao prazo de pagamento dos valores correspondentes ao repasse dos créditos abatido ou acrescido da taxa de administração.

Notadamente, o legislador ao promulgar referida mudança teve o intuito de evitar que as negociações comerciais entre beneficiário e facilitadora prejudiquem o usuário final (trabalhador), parte vulnerável da relação jurídica de trabalho, considerando-se que alteração legislativa deu-se em função da observância da evolução da relações comerciais no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador.

Inclusive, esta proteção e mudança de atuação das empresas fica evidente quando analisamos a exposição de motivos que embasam a legislação, o que somente reforça a total impossibilidade de serem atribuídas semânticas diversas ao texto legal.

Assim, ao analisarmos os motivos trazidos com a promulgação da legislação, vê-se que a intenção do legislador em proteger o trabalhador suprimindo prática que fomenta tal prejuízo **amolda-se às novas tecnologias do mercado, assim como a do segmento se tornam latentes**. Vejamos os trechos da EM nº 00005/2022 MTP, de 18 de Março de 2022 ([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1108-22.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1108-22.pdf)):

“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 forneçam 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.

20. A medida ora proposta visa coibir essa prática, criando a proibição de cobranças de taxas negativas ou deságio tanto no âmbito do PAT quanto na concessão do auxílio alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho. Para implementação dessa vedação, é previsto um prazo de transição para que não ocorra insegurança jurídica em relação aos contratos vigentes.

21. Adicionalmente, propõe-se o estabelecimento de multa para os casos de execução inadequada do Programa de Alimentação do Trabalhador ou desvirtuamento das finalidades do auxílio alimentação

22. A proposta visa a equiparação na forma de pagamento entre o Programa de Alimentação do Trabalhador e o vale alimentação previsto na CLT para não gerar desequilíbrio entre as duas políticas, que possuem a mesma finalidade e são operacionalizadas de forma similar quando se trata de contratação de empresas que viabilizam arranjos de pagamento (vale refeição e vale alimentação). ...”

Vejamos, ainda, os trechos da EM nº 00014/2023 MTE ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Exm/Exm-1173-23.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Exm/Exm-1173-23.pdf)):

“...4. 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, 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 PAT, popularmente chamados de vale-refeição e vale-alimentação.

5. 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 (como transações comerciais por meio de dispositivos eletrônicos e pagamentos instantâneos) e inovações comerciais, com abertura do mercado para gerar aumento de competitividade e eficiência.

6. Diante dos avanços tecnológicos e comerciais relacionadas às operacionalizações dos pagamentos dos programas de alimentação, foi editada a Lei n. 14.442, de 2 de setembro de 2022, que incluiu na Lei n. 6.321, de 14 de abril de 1976, o art. 1º-A, que introduziu regras acerca da portabilidade, da interoperabilidade e da operacionalização do PAT, e impôs ao Poder Executivo a obrigação de regulamentar o assunto até 1º de maio de 2023...”

Nitidamente, o legislador, entendeu profundamente o segmento e a atuação das empresas “tradicionais”, observando que os trabalhadores, 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. Situação que não poderia perdurar, motivo pelo qual a legislação de regência foi alterada, sendo incluídas as vedações necessárias.

Portanto, resta claro que o sentido da vedação trazida pelas normas não é apenas de vedar o repasse devido ao trabalhador, mas também do pagamento que é efetuado à empresa facilitadora.

E ficam claras as razões pelas quais as normas referenciadas introduziram essa vedação: a possibilidade de repasse posterior prejudica, ainda que de maneira indireta, o próprio trabalhador, tal como ocorre com a prática do chamado “desconto” ou “taxa negativa” que foi vedado também por esses dispositivos. Isso porque, ao prever que o pagamento posterior da facilitadora, a contratante subordina a essa o ônus de disponibilizar e arcar com os valores dos benefícios de seus funcionários ou servidores, instituindo uma falsa modalidade de pagamento pré-paga ao trabalhador, às custas da empresa facilitadora contratada.

Repisando, tal prática tem enorme impacto nas contas das empresas facilitadoras que prestam esses serviços, e qualquer impacto financeiro sofrido em suas contas tende a ser repassado nos custos de seus serviços, que são repassados aos valores cobrados dos estabelecimentos credenciados, da mesma forma que ocorre com a “taxa negativa”. Não é à toa que, ao vedar a prática do “desconto” ou “taxa negativa”, a justificativa utilizada pelo projeto da Medida Provisória nº 1.108/2021 (recentemente convertida na Lei nº 14.442/2022), foi justamente essa a fundamentação Deputado Federal Onyx Dornelles Lorenzoni, como citamos no tópico acima.

É importante lembrarmos que os valores dos benefícios de vale-alimentação, embora não se caracterizem como salário para fins fiscais, são valores devidos pelo empregador ou fornecedor do benefício em favor de seus trabalhadores, não sendo comum pressupor que tais valores teriam que ser arcados pela empresa facilitadora antes de que fossem efetivamente repassados pelo fornecedor do benefício. Isso se caracteriza como um falso repasse, arcado às custas das empresas facilitadoras.

O pagamento dos serviços prestados pela empresa facilitadora é cobrado por meio da taxa de administração, mas os valores devidos pela FUNESA aos seus trabalhadores não se enquadram como pagamento, mas como repasse de valores devidos a título de benefício trabalhista que a FUNESA optou por ofertar.

Ainda, considerando todo o cenário exposto, diversos órgãos da Administração Pública estão adequando seus instrumentos convocatórios às legislações, a título exemplificativo, podemos citar, os seguintes:

NOME DO ÓRGÃO	OBJETO	MODALIDADE	DATA DA LICITAÇÃO	NÚMERO DO EDITAL
BADESUL DESENVOLVIMENTO S.A. - AGÊNCIA DE FOMENTO/RS	Vale Alimentação e Vale Refeição	Pregão Eletrônico	28/11/2022	0020/2022
FPERGS - Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul	Vale Alimentação e Vale Refeição	Pregão Eletrônico	25/11/2022	9426/2022
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO	Vale Alimentação e Vale Refeição	Credenciamento	20/05/2022	001/ADLI-4/SEDE/2022
Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG	Vale Alimentação e Vale Refeição	Credenciamento	20/05/2022	500-F16425
SENAR MT - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Regional do Estado de Mato Grosso	Vale Alimentação	Pregão Eletrônico	13/09/2022	069/2022
JUCESP - Junta Comercial do Estado de São Paulo	Vale Alimentação e Vale Refeição	Pregão Eletrônico	17/11/2022	14/2022
SEBRAE MG	Vale Alimentação e Vale Refeição	Pregão Eletrônico	25/07/2022	14/2022
CEASA DF - Centrais de Abastecimento do Distrito Federal S/A	Vale Alimentação e Vale Refeição	Pregão Eletrônico	24/08/2022	13/2022
ARTESP-Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo	Vale Refeição	Pregão Eletrônico	21/10/2022	14/2022
EMDUR-Empresa de Desenvolvimento Urbano e Rural de Toledo	Vale Alimentação	Pregão Presencial	13/09/2022	65/2022
CREF3 - Conselho Regional Educação Física de Santa Catarina	Vale Alimentação e Vale Refeição	Pregão Eletrônico	07/04/2022	003/2022
Prefeitura Municipal de Jardinópolis	Vale Alimentação e Vale Refeição	Pregão Eletrônico	25/11/2022	80/2022
EMAP - Empresa Maranhense de Administração Portuária	Vale Alimentação e Vale Refeição	Pregão Eletrônico	22/11/2022	36/2022
Fundação Pró-Sangue Hemocentro de São Paulo	Vale Alimentação e Vale Refeição	Pregão Eletrônico	21/09/2022	100/2022

Portanto, diante de tudo o que foi exposto acima, resta claro que o modo de pagamento estabelecido pela FUNESA, não apenas viola os dispositivos legais das normas que regulam o funcionamento do PAT, mas que também são contrários aos interesses dos trabalhadores, da Administração Pública, das empresas facilitadoras, e ainda possuem o potencial de restringir a concorrência do certame promovido.

## V. DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE PERPETRADA PELO EDITAL

Conforme demonstrado, o tema abordado na presente impugnação extrapola o seu conteúdo específico, uma vez que a tentativa de manutenção das regras instituídas originalmente pelo Programa de Alimentação do Trabalhador, nos mesmos moldes das praticadas há 40 anos, em desconformidade com as normas atualmente vigentes, nitidamente, restringe a competitividade entre as empresas, na contramão da previsão do Legislador na alteração normativa perpetuada, e, em desacordo com os princípios de direito administrativo, uma vez que, conforme demonstraremos, a universalidade de participantes em editais que não observam as regras é significativamente menor, quando comparado com editais que seguem as premissas determinadas pela legislação.

Ao manter-se o prazo de pagamento, ou qualquer outra exigência, em desacordo com o regulamentado pelo Programa de Alimentação do Trabalhador, abre-se a possibilidade de numa fiscalização pelo Ministério do Trabalho, haver a aplicação de multa, e, até o descredenciamento tanto da empresa beneficiária quanto da empresa facilitadora.

Sob a ótica da empresa facilitadora, significa dizer que ao submeter-se sua participação no processo licitatório que está em desacordo com a legislação, e na contramão das mudanças intencionalmente promovidas pelo legislador, está se ferindo de morte sua atuação no mercado.

Assim, não há alternativa que não envolva riscos de infringência às normas legais que não seja o de retirar-se do certame o que, por conseguinte, acaba por prejudicar aqueles que deveriam ser protegidos no âmbito do PAT: o trabalhador.

A título exemplificativo, trazemos à baila a demonstração do cenário competitivo comparativo entre editais que estão integralmente adequados ao Programa de Alimentação do Trabalhador e outros os quais não se observou alguma determinação prevista naquelas legislações, que somente evidenciam o impacto direto destes instrumentos editalícios em desconformidade à legislação na restrição de competitividade:

Cenário de participantes – edital em desacordo com o PAT:

Data da licitação	Órgão	U F	Modalidade	Participantes
09/01/2023	DESENVOLVE SP	SP	Pregão Eletrônico OC nº 203501200832022OC00017	3 empresas
14/09/2022	CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE SAO PAULO	SP	Pregão Eletrônico nº 23/2022	3 empresas

cenário de participantes – edital de acordo com o PAT:

Data da licitação	Órgão	Modalidade	Participantes
10/05/23	ARSESP	Pregão Eletrônico nº 13/2023	11 empresas
09/05/2023	Prefeitura de Patrocínio Paulista	Pregão Eletrônico nº 50/2023	9 participantes

## VI. DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS DECISÕES PROFERIDAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, considerando o caráter formador de opinião desta r. Corte de Contas, trazemos a evolução de algumas decisões proferidas pelo Pleno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que tratam da mesma matéria impugnada, a saber:

Processo TCE/SP	Data do julgamento	Conselheiro
TC-015735.989.22-0.	17/08/2022	RENATO MARTINS COSTA
TC-00023643.989.22-1	08/02/2023	ROBSON MARINHO
TC-005476.989.23-1	15/03/2023	EDGARD CAMARGO RODRIGUES
TC-6825.989.23-9	05/04/2023	RENATO MARTINS COSTA
TC-006893.989.23-6	05/04/2023	RENATO MARTINS COSTA
TC-0007434.989.23-2	12/04/2023	VALDENIR ANTONIO POLIZELI
TC-008136.989.23-3	19/04/2023	CRISTIANA DE CASTRO MORAES
TC-007673.989.23-2	03/05/2023	EDGARD CAMARGO RODRIGUES

De maneira simplista, demonstramos acima os últimos julgados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que trataram da mesma matéria objeto desta impugnação, em que se faz a distinção do fornecimento em duas parcelas, proibindo que o pagamento do repasse dos valores nos cartões fosse realizado após a sua disponibilização.

Colacionamos abaixo, para facilitar a leitura, alguns trechos dos entendimentos explicitados naqueles julgados.

Inicialmente, destacamos o trecho da manifestação Secretaria-Diretoria Geral (SDG) quanto à distinção entre repasse antecipado dos créditos e pagamento da taxa de administração, proferida no Processo nº 00023243.989.22-5, no âmbito da FUNDAÇÃO PROF DR MANOEL PEDRO PIMENTEL – FUNAP, opinando pela procedência do pedido de representação em função do edital prever o pagamento do repasse posterior à sua utilização:

“(…)

Quanto ao mérito da matéria, entendo, assim como meus antecessores, que a impugnação formulada na exordial se mostra procedente, pelos motivos a seguir delineados.

De início, importa ressaltar que, de acordo com a legislação que regula a concessão de auxílio alimentação aos empregados, a exemplo da Lei Federal nº 14.442/2022, o valor de referido benefício, a ser repassado pela Administração, deve ser creditado no cartão dos servidores antes da efetivação das despesas pertinentes, vedada, portanto, qualquer prática que configure pós-pagamento (reembolso de gastos).

**Esta situação, no entanto, em nada se confunde com os pagamentos à Contratada pela prestação dos serviços, com base na taxa de administração proposta e que não pode ocorrer de forma antecipada, por força do disposto no artigo 65, II, “c”, da Lei Federal nº 8.666/93.**

**No presente caso, percebe-se que o ato convocatório não encerra regras claras, diferenciando e regulando tais aspectos, de sorte que se justifica a insurgência da Representante contra a estipulação de pagamento em 30 dias, contados da data de entrega da nota fiscal/fatura, com discriminação dos valores dos serviços prestados (Cláusula Décima da Minuta de Contrato); que realmente, ao que parece, permite o repasse a posteriori à contratada dos valores referentes ao vale alimentação, impossibilitando que sejam disponibilizados antecipadamente os créditos nos cartões dos servidores, com a consequente descaracterização da natureza pré-paga do aludido benefício.” (grifamos)**

A Unidade de Economia da ATJ, que embasou decisão pela procedência, ao opinar nos do TC-15735.989.22-0, deixando claro a impossibilidade do pagamento do repasse ocorrer após a efetivação dos créditos nos cartões. Vejamos:

“Para o presente caso, entendo que a interpretação dada pela representante ao art. 3º, inciso II, da Medida Provisória nº 1.108/22 é possível e razoável, no sentido de que considerando a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores, isto é, de que o auxílio-alimentação é disponibilizado antecipadamente aos trabalhadores para que utilizem em sua alimentação, o repasse ou pagamento do montante relativo ao auxílio-alimentação também deveria ser realizado antecipadamente à pessoa jurídica contratada pelo empregador, sob pena de descaracterização da natureza pré-paga desses valores.

Essa sistemática altera profundamente a maneira em que, comumente, tem sido realizado os pagamentos nos contratos até então vigentes.

Se até agora, a praxe era de que valores do auxílio-alimentação eram disponibilizados pelas empresas operadoras aos funcionários após pedido da contratante, para pagamento posterior do montante acrescido da taxa de administração pela contratante, agora, parece-me que a Medida Provisória quer vedar esse pagamento a posteriori do montante relativo ao auxílio-alimentação pela contratante.

Portanto, a necessidade da antecipação do montante relativo ao auxílio-alimentação é decorrente da expressa vedação constante no art. 3º, inciso II, da Medida Provisória n.º 1.108, de 25/03/2022, com força de lei, sendo que as consequências para o de/scumprimento dessa vedação para as contratantes e para as contratadas, são severas.

(...)

Destarte, (...) o montante relativo ao auxílio-alimentação deveria ser repassado antecipadamente à empresa operadora, para dar cumprimento ao art. 3º, inciso II, da Medida Provisória n.º 1.108/22, mas (...) a remuneração pelos serviços prestados pela operadora, consubstanciada na taxa de administração, deveria ser paga posteriormente, obedecendo aos prazos de pagamento previstos no art. 42 13, inciso XIV, alíneas “a” a “c”, do Regulamento de Licitações e Contratos da PRODESAN, editada com fulcro na Lei Federal nº 13.303/16”.

No mesmo sentido, há parecer do Ministério Público de Contas exarado no julgamento do TC nº 23342.989.22-5, cujos trechos também transcrevemos abaixo:

“Nesse contexto, tem-se a procedência da queixa, devendo o edital ser reformulado, a fim de estabelecer, com clareza, que o valor a ser depositado nos cartões dos servidores será repassado à contratada anteriormente à data

---

estabelecida para o crédito nos cartões, e que o pagamento posterior, após a liquidação da despesa, ocorrerá apenas quanto à importância cobrada a título de taxa de administração.

Com isso, ante o acima exposto e do que dos autos consta, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pela **procedência** da representação.”

Apontando para a mesma direção citamos o entendimento externado pelo Conselheiro Renato Martins Costa, nos autos do processo TC nº 23711.989.22-8:

“Em síntese, deflui da questão apresentada a determinação, como premissa à formação do Juízo de Controle, de qual seria o alcance da tal natureza de pré-pagamento que não deve ser abalada pela regra da disputa.

Isso, para mim, passa necessariamente pela identificação da composição nuclear das propostas comerciais e, em última análise, da formação da cláusula financeira do futuro contrato, na medida em que, ao menos em negócios jurídicos da espécie, sobressaem particularidades com repercussão certa no modelo de pagamento dos serviços prestados.

Traçando, com isso, uma abordagem mais técnica da matéria, parece muito claro que o valor desse tipo de contrato é essencialmente composto por duas variáveis, interdependentes, porém distintas no resultado.

Uma, o percentual incidente sobre aquele montante repassado, significando, portanto, a efetiva remuneração da contratada pelos serviços de gestão.

Outra, que decorre do produto do valor de face do benefício pelo número de beneficiários e quantidade de dias para o respectivo usufruto, o que assim resulta o repasse mensal a ser feito pela Administração à gestora contratada.

E é essa composição que, em respeito à norma, não pode subverter o caráter de pré-pagamento do benefício, tendo em vista, compreendo, o princípio de que a Administração antecipa o valor do crédito para que seu servidor o utilize ao longo do mês em curso.

Retornando às peculiaridades que há pouco mencionei, não vislumbro, ao menos de maneira flagrante, que tal *status* esteja corrompido ou sob ameaça de perecimento iminente.

Recorrendo à Minuta de Contrato (Anexo V) que, no Parágrafo Terceiro da Cláusula Segunda (“Das Condições de Execução dos Serviços”), expressamente dispõe que: “O CONTRATANTE disponibilizará, por meio eletrônico, os valores correspondentes de cada beneficiário (cartão), até o dia 20 do mês anterior ao da recarga dos créditos”, evidente me parece que o custeio mensal dos benefícios estará contratualmente assegurado pelo repasse antecipado, sem prejuízo, assim, do conceito de “pré-pagamento”.

E dessa forma, especificamente no que se refere à impugnação ao prazo de pagamento estabelecido a partir do item 9.5 do Termo de Referência, a regra só pode se referir ao adimplemento da Taxa de Administração, valor cuja materialidade pressupõe a execução do serviço e o correspondente faturamento.

Nesse contexto, esperar que a Administração honre essa parte da obrigação, antes que o justo título esteja aperfeiçoado na forma da fatura aprovada dos serviços prestados, seria, no mínimo, desarrazoado.

Não vejo na cláusula, portanto, qualquer desalinho com a natureza do benefício de vale refeição, além do que, com supedâneo no Estatuto das Licitações, o questionado prazo máximo conta com amparo legal (cf. Lei nº 8.666/93, art. 40, inciso XIV, alínea “a”).

No presente caso, tanto o item 2.2 do edital, quanto a cláusula VI da Minuta Contratual, estabelecem de forma genérica a forma de pagamento, sem distinguir os valores referentes à taxa de administração daqueles relativos aos repasses dos créditos aos servidores, o que denota afronta às normas que regem a matéria.” (Grifos no original)

Ressaltamos a manifestação do Procurador do Ministério Público de Contas João Paulo Giordano Fontes, em parecer datado de 6 de março de 2023, no autos do TC nº 00005476.989.23-1, em que reitera o entendimento quanto à distinção do pagamento pelos serviços e repasse dos valores nos cartões. Vejamos:

“Assim, e sem prejuízo de que a Administração avalie inserir cláusula na minuta contratual reforçando que o valor a ser depositado nos cartões dos servidores será repassado à contratada anteriormente à data estabelecida para o crédito nos cartões, e o pagamento posterior, após a liquidação da despesa, ocorrerá apenas quanto à importância cobrada a título de taxa de administração...”

Não é demais destacar que a Procuradoria Geral do Estado, por meio do parecer SubG Cons n.º 47/2022 e da recente e-orientação SubG-Cons. n.º 9/2022 determinaram sejam “observadas as regras que vedam deságio sobre o valor contratado, e proibem

prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores, sem prejuízo da necessidade de liquidação previamente ao pagamento", proposição esta que a Procuradoria da Fazenda do Estado encontra-se vinculada por força do disposto no art. 40, inciso II da Lei Complementar Estadual n.º 1.270/15, de modo que todos os órgãos fiscalizatórios estão de acordo com a distinção entre repasse dos créditos antecipados e prazo de pagamento da taxa de administração postecipada.

Ademais, além de todas as recentes decisões colacionadas, podemos citar a decisão do Tribunal Pleno (sessão de 17 de agosto de 2022) da Corte de Contas Paulista, enfrentou o tema da aplicação das regras instituídas pela nova legislação do Programa de Alimentação do Trabalhador, definindo entendimento quanto à impossibilidade de haver prazo de pagamento póstumo à prestação de serviços, assim como pela impossibilidade de aplicação de taxa negativa em tais contratações.

Importante ressaltar que no julgado acima citado, TC 015735.989.22-0 de relatoria do Conselheiro Renato Martins Costa e presidência do Conselheiro Dimas Ramalho, se compreendeu pela necessidade de que se imponha vedação à possibilidade de oferta de taxa negativa e corrija o prazo de repasse dos valores referentes e/ou pagamento da contratada, devendo-se prevalecer as disposições contidas na Medida Provisória nº 1.108/22, recentemente convertida na Lei nº14.442/2022.

Vejamos o trecho do acórdão do Plenário que expressa o entendimento da Corte de Contas que fiscaliza o fornecimento idêntico ao licitado pela FUNESA, extraído do voto do Conselheiro Relator Renato Martins Costas:

“Evoluindo nossa jurisprudência sobre o tema, este E. Plenário declarou a regularidade da proibição de taxa negativa na formulação de propostas comerciais para licitação divulgada com o fim de se contratar serviços de fornecimento de vale-alimentação (cf. TC-005627.989.22-1, Exame Prévio, Sessão de 23/3/22, sob minha relatoria; e TC-009245.989.22-3, Exame Prévio, Sessão de 6/4/22, sob a relatoria do e. Conselheiro Robson Marinho).

Os debates estabelecidos nos precedentes citados evidenciaram que as regras de participação na licitação conduzida para contratação de serviços dessa natureza **não devem seguir modelagem que se antagonize ou subtraia a própria finalidade do benefício.**

Nesse sentido, a barreira de proteção da proposta comercial se justifica concretamente para que o desconto da administradora – evidentemente incluído

no custo da operação – não recaia sobre o preço final da compra suportado pelo servidor, assegurando, portanto, proveito útil por parte do destinatário final.

**Prevalecem, portanto, as regras da Medida Provisória nº 1.108/22, cujo texto principal foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em 3 de agosto de 2022.**

**Igualmente, a estipulação de prazo de repasse e/ou pagamento à contratada encontra vedação no disposto no inciso II, do art. 3º da mesma Medida Provisória nº 1.108/22, devendo o instrumento ser retificado também sob tal aspecto.**

Ante o exposto e alinhado aos precedentes deste E. Plenário, **acolho a unanimidade da Instrução e VOTO pela procedência da Representação, ordenando que a Prodesan – Progresso e Desenvolvimento de Santos S/A faça constar do Edital a impossibilidade de apresentação de taxa negativa nas propostas comerciais, corrigindo, ainda, o prazo de repasse e/ou pagamento à contratada, na conformidade das regras estabelecidas na Medida Provisória nº 1.108/22.**” (grifamos)

Destacamos ainda, que além da decisão supracitada, em 2023 o Plenário desta E. Corte de Contas, prolatou decisões no mesmo sentido (TC’s nº 005476.989.23-1, e, nº 006440.989.23-4), assim como verificou-se nos processos citados, manifestação do Procurador-Chefe concordando com o posicionamento exarado nas decisões liminares.

Como bem reconhecido pelos Conselheiros, a despeito do interesse econômico da administração de garantir oferta mais vantajosa sob o ponto de vista econômico e das normas gerais que preveem o pagamento de serviços prestados à Administração Pública apenas após a sua consecução, no caso da contratação de empresas responsáveis pelo gerenciamento e fornecimento de vale-alimentação ou vale-refeição deveriam ser observadas as normas específicas que disciplinam a concessão do benefício em privilégio os interesses daqueles cuja contratação busca beneficiar: os trabalhadores.

Em decisão datada de 16 de fevereiro de 2023, proferida pelo Conselheiro Edgar Camargo Rodrigues, extraída do TC nº 00005476.989.23-1, cujo parecer do Ministério Público citamos mais acima, temos a seguinte exposição de motivos:

“Exame preliminar da inicial e do ato convocatório autoriza presunção de afronta à legislação que rege a matéria, recomendando seja dado curso à devida averiguação, sobretudo por conta da aparente incompatibilidade entre a previsão de pagamentos à futura contratada somente após 30 dias da disponibilização dos

créditos nos cartões magnéticos, destinados à aquisição de refeições por funcionários do Órgão Licitante, e o disposto no art. 3º, inciso II, da Lei nº 14.442/2022 e no art. 175 do Decreto nº 10.854/20, a vedar condições contratuais que descaracterizem a natureza pré-paga das operações.”

Portanto, resta claro e cristalino que a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é uníssona em determinar que nos editais em que licita-se o fornecimento do vale alimentação e/ou vale refeição, deve-se observar a vedação contida na legislação que rege o PAT, qual seja, a impossibilidade de estipulação de prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores disponibilizados aos trabalhadores, possibilitando contudo, que haja o pagamento do valor correspondente à taxa de administração (que é a efetiva remuneração dos serviços), posteriormente.

## VII. DO PEDIDO

Considerando a gravidade dos pontos indicados na presente impugnação, é necessário que a FUNESA esclareça todos os pontos aqui aventados, uma vez que ao analisarmos cada um deles, encontramos pontos que diminuem, consideravelmente, a participação das licitantes.

Diante do exposto, pede-se, respeitosamente, que sejam considerados os apontamentos acima, julgando procedente a impugnação, ajustando o edital para que conste de forma expressa que os repasses dos valores referentes aos benefícios concedidos aos empregados seja efetuado de forma antecipada, em observância às normas que regulam o tema, em especial para que haja um processo licitatório pautado na transparência, legalidade, isonomia e ampla competitividade.

Termos em que,  
Pede deferimento.

Osasco/SP, 12 de junho de 2023.

DocuSigned by:  
  
284F9C49AEC3420  
**IFOOD BENEFÍCIOS E SERVIÇOS LTDA**

**CNPJ nº 33.157.312/0001-62**

**Patrícia Alcântara Chardua**

**23011323828**

**Certificado de Conclusão**

Identificação de envelope: B4C8B4F142464F38A49A0F648B3B6CD4  
 Assunto: Complete com a DocuSign: FUNESA\_ Impugnação prazo pagamento.docx.pdf  
 Envelope fonte:  
 Documentar páginas: 20  
 Certificar páginas: 1  
 Assinatura guiada: Desativado  
 Selo com Envelopeld (ID do envelope): Desativado  
 Fuso horário: (UTC-08:00) Hora do Pacífico (EUA e Canadá)

Status: Concluído

Remetente do envelope:  
 Patricia Alcantara Chardua  
 Av dos Autonomistas 1496  
 Osasco, SP 06020-902  
 patricia.alcantara@ifood.com.br  
 Endereço IP: 189.69.81.148

**Rastreamento de registros**

Status: Original  
 12/06/2023 11:27:54

Portador: Patricia Alcantara Chardua  
 patricia.alcantara@ifood.com.br

Local: DocuSign

**Eventos do signatário**

PATRICIA ALCANTARA CHARDUA  
 patricia.alcantara@ifood.com.br  
 Nível de segurança: E-mail, Autenticação da conta  
 (Nenhuma)

**Assinatura**

DocuSigned by:  
  
 284F9C49AEC3420...

Adoção de assinatura: Estilo pré-selecionado  
 Usando endereço IP: 189.69.81.148

**Registro de hora e data**

Enviado: 12/06/2023 11:28:08  
 Visualizado: 12/06/2023 11:28:16  
 Assinado: 12/06/2023 11:29:50  
 Assinatura de forma livre

**Termos de Assinatura e Registro Eletrônico:**

Não oferecido através do DocuSign

Eventos do signatário presencial	Assinatura	Registro de hora e data
Eventos de entrega do editor	Status	Registro de hora e data
Evento de entrega do agente	Status	Registro de hora e data
Eventos de entrega intermediários	Status	Registro de hora e data
Eventos de entrega certificados	Status	Registro de hora e data
Eventos de cópia	Status	Registro de hora e data
Eventos com testemunhas	Assinatura	Registro de hora e data
Eventos do tabelião	Assinatura	Registro de hora e data
Eventos de resumo do envelope	Status	Carimbo de data/hora
Envelope enviado	Com hash/criptografado	12/06/2023 11:28:08
Entrega certificada	Segurança verificada	12/06/2023 11:28:16
Assinatura concluída	Segurança verificada	12/06/2023 11:29:50
Concluído	Segurança verificada	12/06/2023 11:29:50
Eventos de pagamento	Status	Carimbo de data/hora