

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

1. INFORMAÇÕES BÁSICAS

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fornecimento, gerenciamento de vale-alimentação e respectivas recargas de créditos mensais, através de cartão eletrônico e senha individual, aos empregados do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA.

NÚMERO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO: 19/2026

ÁREA REQUISITANTE: Setor administrativo do CP-CISGA

2. JUSTIFICATIVA/DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

A presente contratação fundamenta-se na necessidade de o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA viabilizar o fornecimento de benefício de auxílio alimentação para seus empregados. A concessão de auxílio alimentação proporciona apoio ao bem-estar do trabalhador e oportuniza maiores condições para o desenvolvimento humano e social, pois ao oferecer a complementação de renda para a aquisição de gêneros alimentícios, garante o acesso dos trabalhadores a uma alimentação digna e nutritiva, o que potencializa, por conseguinte, a produtividade no ambiente de trabalho.

Na prática, a viabilização dos serviços ocorre por meio do cartão eletrônico em nome do empregado e em posse dele, que serve para o custeio da aquisição de gêneros alimentícios nos estabelecimentos conveniados, consoante disposto na Resolução CISGA – Assembleia Geral nº 04/2014, de 02 de abril de 2014, reunião em que foi aprovada a concessão do referido Auxílio. A opção por fornecer o benefício aos empregados públicos do Consórcio, por meio de cartão eletrônico dá-se em função da facilidade da gestão e operacionalização do benefício, acessado pelos beneficiários através da Internet ou de aplicativo *mobile* com diversas funcionalidades.

A futura contratação está fundamentada na Lei nº 6.321 de 14 de abril de 1976 e respectivas regulamentações, que dispõe sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e, atualmente, encontra-se regulamentado pelo Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021, com as alterações do Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025 e Lei nº 14.442, de 2 de setembro de 2022.

De acordo com o art. 2º da Lei nº 14.442/2022:

Art. 2º As importâncias pagas pelo empregador a título de auxílio-alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, deverão ser utilizadas para o pagamento de refeições em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais.

O CISGA, em 2024, realizou licitação para contratação de empresa prestadora de serviços de fornecimento e gerenciamento de vale-alimentação e respectivas recargas mensais, a licitação foi

homologada. Ocorre que no mês anterior ao da data da celebração do aditivo para a prorrogação da vigência contratual inicial, no ano de 2025, 12 meses depois da publicação do contrato, foi constatado, pelo órgão contratante, o CISGA, o não cumprimento, por parte da contratada, de obrigações pactuadas, ocasionando, dessa forma, um inadimplemento parcial do contrato e, conseqüentemente, a rescisão do instrumento.

O Consórcio, por conseguinte, naquela ocasião, viu-se obrigado a dar andamento, de maneira ágil, a um novo processo de contratação, a fim de garantir o direito legal relativo ao recebimento dos créditos do auxílio alimentação do mês de setembro de 2025, de maneira regular, pelos empregados do consórcio. Foi necessário empreender um novo processo, fundamentado no artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, permitindo a contratação direta, por dispensa de licitação em caso de emergência, para sustentar a possibilidade de recebimento, pelos trabalhadores do CISGA, dos créditos referentes ao Vale-alimentação até a realização deste novo processo licitatório.

Conforme estabelecido na Constituição Federal e na Lei nº 14.133/2021, em regra, as obras, serviços, compras e alienações devem ser, preferencialmente, contratados mediante processo de licitação e considerando a possibilidade de prorrogação de contratação, desde que, atendidos os requisitos dos art. 106 e 107 da norma citada da lei 14.133/2021. Sendo assim, o CISGA empreende a realização de licitação para a contratação supracitada.

3. REQUISITOS PARA A SELEÇÃO DO FORNECEDOR

A contratação de serviços de gerenciamento, implementação e administração de auxílio alimentação, através de Cartão eletrônico e respectivas recargas de créditos mensais, destinada aos empregados do CISGA, que possibilitem aquisição de gêneros alimentícios através de rede de estabelecimentos credenciados, na forma definida na legislação do Ministério de Trabalho e Emprego que regulamenta o PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador, deverá obedecer, no que couber, ao disposto na Lei nº. 14.133/2021. A futura contratação está fundamentada na Lei nº 6.321 de 14 de abril de 1976 e respectivas regulamentações, que dispõe sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e, atualmente, encontra-se regulamentado pelo Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021, com alterações do Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025 e Lei nº 14.442, de 2 de setembro de 2022.

A contratação deve atender a todos os requisitos constantes do Termo de Referência e seus anexos. Para ser contratada, a prestadora de serviço deve apresentar rede credenciada exigida, não estar suspensa ou impedida de contratar com o Consórcio e não ter sido declarada inidônea pela Administração Pública.

Será solicitado documento comprobatório de capacidade técnica da licitante melhor classificada. Os critérios de habilitação técnica, previstos no art. 67 da Lei 14.133/2021, prestam-se a comprovar que a licitante possui a qualificação técnica necessária para bem executar o objeto da contratação, referem-se, portanto, a características inerentes à licitante, não se confundindo com os critérios técnicos de aceitabilidade da sua proposta, relacionados ao objeto da contratação. A qualificação técnico-operacional envolve a comprovação de que a licitante já executou, de modo satisfatório, atividades similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto da licitação e, neste caso, será comprovada mediante a apresentação de atestado(s) comprobatório(s) de experiência anterior na execução de atividades similares ao objeto da licitação, em características, quantidades e prazos. Podem ser emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado que tenham contratado o licitante.

A ofertante de maior desconto para a prestação do serviço de fornecimento e gerenciamento de vale-alimentação e respectivas recargas de créditos mensais, através de cartão eletrônico e senha individual, aos empregados do CISGA, melhor classificada após sessão de disputa de lances em Pregão Eletrônico, deve apresentar, assim que solicitado pelo agente de contratação e nos prazos determinados em edital, os seguintes documentos:

I – Declarações:

- a) Declaração de que atende aos requisitos de habilitação, e de que o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei (art. 63, I, da Lei nº 14.133/2021).
- b) Declaração de Idoneidade (de que não foi declarada inidônea por ato da Administração Pública);
- c) Declaração que atende ao disposto no artigo 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal;
- d) Declaração que não possui empregados executando trabalho degradante ou forçado, observando o disposto nos incisos III e IV do art. 1º e no inciso III do art. 5º da Constituição Federal;
- e) Declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social.
- f) Declaração da licitante de que não que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, conforme art. 14, IV da Lei nº 14.133/2021.
- g) Declaração Exclusiva Me/Epp - Declaração de que cumpre os requisitos estabelecidos no artigo 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006, estando apto a usufruir do tratamento favorecido estabelecido em seus arts. 42 a 49, observado o disposto nos § 1º ao 3º do art. 4º, da Lei nº 14.133, de 2021 e observância do limite de R\$ 4.800.000,00 na licitação, limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.
- h) Declaração Cooperativa - O licitante organizado em cooperativa deverá apresentar declaração de que cumpre os requisitos estabelecidos no artigo 16 da Lei nº 14.133, de 2021.

II - Habilitação Jurídica:

- a) Empresário individual: inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial da respectiva sede;
- b) Sociedade empresária, sociedade limitada unipessoal – SLU ou sociedade identificada como empresa individual de responsabilidade limitada - EIRELI: inscrição do ato constitutivo, estatuto ou contrato social no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial da respectiva sede, acompanhada de documento comprobatório de seus administradores;
- c) Sociedade empresária estrangeira: portaria de autorização de funcionamento no Brasil, publicada no Diário Oficial da União e arquivada na Junta Comercial da unidade federativa onde



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

se localizar a filial, agência, sucursal ou estabelecimento, a qual será considerada como sua sede, conforme Instrução Normativa DREI/ME n.º 77, de 18 de março de 2020.

- d) Sociedade simples: inscrição do ato constitutivo no Registro Civil de Pessoas Jurídicas do local de sua sede, acompanhada de documento comprobatório de seus administradores;
- e) Filial, sucursal ou agência de sociedade simples ou empresária: inscrição do ato constitutivo da filial, sucursal ou agência da sociedade simples ou empresária, respectivamente, no Registro Civil das Pessoas Jurídicas ou no Registro Público de Empresas Mercantis onde opera, com averbação no Registro onde tem sede a matriz.
- f) Sociedade Cooperativa: ata de fundação e estatuto social, com a ata da assembleia que o aprovou, devidamente arquivado na Junta Comercial ou inscrito no Registro Civil das Pessoas Jurídicas da respectiva sede, além do registro de que trata o art. 107 da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro 1971.

III - Habilitação fiscal, social e trabalhista:

- a) Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) atualizado, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente e compatível com o objeto desta licitação;
- b) Prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, mediante apresentação de certidão expedida conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), referente a todos os créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União (DAU) por elas administrados, inclusive aqueles relativos à Seguridade Social, nos termos da Portaria Conjunta nº 1.751, de 02 de outubro de 2014, do Secretário da Receita Federal do Brasil e da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, bem como as Portarias MF 358 e 443, ambas de 2014.
- c) Certificado de Regularidade de Situação perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, emitido nos moldes do art. 7º, V da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990;
- d) Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa ou positiva com efeito de negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;
- e) Prova de inscrição no cadastro de contribuintes Municipal relativo ao domicílio ou sede do fornecedor, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- f) Certidão de Regularidade com a Fazenda Estadual, relativa à atividade em cujo exercício contrata ou concorre, referente ao domicílio da sociedade empresária;
- g) Certidão de Regularidade com a Fazenda Municipal, relativa à atividade em cujo exercício contrata ou concorre, referente ao domicílio da sociedade empresária.

IV - Qualificação Econômico-Financeira:

- a) Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede do fornecedor (Lei nº 14.133, de 2021, art. 69, caput, inciso II);
 - a.1) Se a Certidão de falência não estabelecer prazo de validade, será considerada válida apenas a certidão com prazo de emissão não superior a 90 (noventa) dias da data da sessão.

V - Qualificação Técnica:



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

- a) Um ou mais atestado(s) e/ou declaração(ões) de capacidade técnica, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em nome da licitante, que comprove aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação, demonstrando que a licitante executa ou executou contrato correspondente a, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das quantidades estimadas.
- a) Será aceito o somatório de atestados e/ou declarações de períodos concomitantes para comprovar a capacidade técnica.
- b) O(s) atestado(s) ou declaração(ões) de capacidade técnica deverão se referir a serviços prestados no âmbito da atividade econômica principal e/ou secundária da licitante, especificada no contrato social devidamente registrado na junta comercial competente, bem como no cadastro de pessoas jurídicas da Receita Federal do Brasil – RFB.
- c) Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior, conforme item 10.8 da IN SEGES/MP n. 5, de 2017.
- d) Caso seja necessário, a interessada disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços, consoante o disposto no item 10.10 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017.
- e) Os atestados deverão conter as seguintes informações:
- Nome, CNPJ, endereço e telefone da empresa/órgão que emitiu o atestado; nome completo e cargo do signatário;
 - Descrição detalhada dos serviços, contendo dados que permitam a aferição de sua similaridade com o objeto licitado, compatível em características com o objeto da presente contratação, o prazo de sua execução e a quantidade de horas; Período e local da prestação do serviço;
 - Data de emissão do atestado; e Assinatura do representante do órgão atestante.

4. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

4.1 A empresa contratada deverá prestar os serviços de administração, gerenciamento e fornecimento de auxílio vale-alimentação, por meio de cartão eletrônico e recargas mensais, de acordo com os valores informados pela Administração através do sistema informatizado da contratada;

4.2 As características da contratação seguem abaixo discriminadas:

4.2.1 A execução do objeto contratual dar-se-á de forma contínua e ininterrupta, com início imediato após a assinatura do contrato, conforme autorizado pela Administração, respeitado o prazo de vigência estabelecido neste instrumento.

4.2.2 O cartão eletrônico deverá ter senha individualizada, e ser entregue em envelope lacrado com manual básico de utilização e cartão bloqueado. O desbloqueio do cartão deverá ser feito através de central de atendimento telefônico ou por outro sistema eletrônico/digital.

4.2.3 Os cartões eletrônicos deverão ser entregues personalizados com nome do



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

usuário/empregado público, razão social do CISGA e numeração de identificação sequencial, na modalidade com chip, tarja magnética e/ou tecnologia equivalente, conforme disposto na legislação aplicável.

4.2.4 Os cartões eletrônicos de alimentação deverão possibilitar a utilização do auxílio alimentação pelos colaboradores do CISGA na aquisição de gêneros alimentícios, em ampla e abrangente rede de estabelecimentos afiliados (hipermercados, supermercados, mercados, fruteiras, açougues, etc.), de acordo com o definido na legislação que regulamenta o PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador.

4.2.5 Os cartões eletrônicos deverão ser entregues no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, contados da data da solicitação pelo CISGA, nos locais por ele designados, inclusive, em caso de furto, roubo, perda, extravio ou imperfeições no cartão eletrônico, sem custo para o Contratante/beneficiário sendo que o saldo de créditos já deverá estar disponível.

4.2.6 A nota fiscal deverá ser encaminhada, mensalmente, para o CISGA, no máximo, 2 (dois) úteis após a efetivação, pela administração, do pedido de crédito no (sistema) de gerenciamento eletrônico disponibilizado pela Contratada.

4.2.7 O pagamento do valor dos créditos mensais efetuado pelo CISGA, em favor da administradora, feito por meio de chave PIX ou boleto, deverá ocorrer, no máximo, 01 (um) dia útil antes da data definida no item 4.2.8 deste.

4.2.8 O saldo proveniente dos créditos transferidos pelo Consórcio (recarga de créditos) deverá estar disponível para utilização, através do cartão eletrônico dos beneficiados, impreterivelmente, até às 8h do primeiro dia útil do mês, caracterizando-se a operação como pré-paga.

4.2.9 É vedado prazos de repasse ou pagamento que descaracterizam a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados, de acordo com o Artigo 3º, inciso II da Lei nº 14.442/2022.

4.2.10 Os créditos inseridos nos cartões e não utilizados dentro do mês de competência deverão ser automaticamente mantidos e acumulados para os meses seguintes, sem prejuízo ao beneficiário.

4.2.11 A contratada deverá disponibilizar sistema informatizado totalmente funcional, acessível por plataforma web e aplicativo para dispositivos móveis, no mínimo para os sistemas Android e IOS, contendo, no mínimo, as seguintes funcionalidades:

I - Consulta de saldo e extrato detalhado de transações;

II – Bloqueio e Desbloqueio de cartão pelo próprio usuário;

III – Consulta da rede credenciada em tempo real, com localização;

IV - Processamento automático das transações com exibição de valor, data, hora e local de consumo;

V- Disponibilização de créditos avulsos a qualquer tempo, mediante solicitação da contratante;

VI - Atendimento a solicitações de bloqueio e estorno de créditos.

4.2.12 É vedada a cobrança de qualquer taxa, tarifa, anuidade ou encargo dos servidores beneficiários.

4.2.13 A contratada será responsável integralmente pelos atos de seus funcionários, respondendo por eventuais danos causados à Administração ou a terceiros.

4.2.14 A contratada deverá ressarcir o beneficiário, no prazo máximo de 10 (dez) dias corridos, por valores debitados indevidamente nos cartões, mediante comprovação documental.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

4.2.15 A Contratada deverá fornecer à Contratante, no prazo de até 3 (três) dias corridos, contados da solicitação, esclarecimentos acerca de eventual não aceitação dos cartões, por determinado estabelecimento credenciado, detalhando as providências e as soluções propostas para restabelecimento.

4.2.16 A contratada deverá garantir a manutenção dos créditos disponíveis mesmo após o encerramento contratual, até a completa utilização pelos beneficiários.

4.2.17 A contratada deverá obrigatoriamente manter atendimento 24(vinte e quatro) horas por dia, 7 (sete) dias por semana aos servidores beneficiários e aos estabelecimentos comerciais credenciados, por meio de central telefônica, site, aplicativo ou WhatsApp;

4.2.18 A contratada deverá realizar o reembolso mensal aos estabelecimentos credenciados dentro do prazo determinado pela Lei nº 14.442/2022, Decreto nº 10.854/2021, Decreto Nº 12.712, de 11 de novembro de 2025 ou ato regulamentador que sobrevier entre a empresa administradora do vale-alimentação e cada estabelecimento credenciado, contados a partir do efetivo repasse dos créditos do CISGA à contratada.

4.2.19 Fica estabelecido que a contratante não responderá solidária ou subsidiariamente por esse reembolso de valores devidos aos estabelecimentos comerciais credenciados.

4.2.20 Tais reembolsos constituem obrigação exclusiva da contratada perante a rede credenciada, decorrente da relação comercial entre as partes, não integrando qualquer obrigação financeira ou contratual do CISGA.

4.2.21 A contratada deverá encaminhar mensalmente à Administração relatório de execução detalhado, contendo:

I - Identificação dos beneficiários atendidos;

II - Comprovação da carga de créditos nos cartões;

III - Valores disponibilizados;

IV - Relação dos estabelecimentos comerciais reembolsados, no mês anterior, com os respectivos valores;

V - Datas das transações realizadas do mês anterior e demais informações operacionais necessárias à fiscalização contratual.

4.2.22 Em caso de qualquer falha que prejudique ou impeça a efetivação dos créditos, a contratada deverá apresentar e executar meio alternativo imediato para disponibilização do benefício, sem qualquer ônus à contratante ou aos usuários.

4.2.23 A contratada será integralmente responsável pela logística de entrega, substituição e manutenção dos cartões, bem como pela integridade, segurança e confidencialidade dos dados pessoais dos servidores, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei nº 13.709/2018).

4.2.24 A Contratada deverá disponibilizar ferramenta eletrônica (sistema) de gerenciamento eletrônico acessível para gestão do benefício através de conexão web, que possibilite autogestão, com as seguintes funcionalidades, devendo comprovar como condição da assinatura do contrato (sob pena de desclassificação e convocação imediata da licitante seguinte, sem prejuízo das sanções):

a) possibilitar à Administração acesso ao sistema para a gestão dos créditos, podendo um ou mais usuários ter acesso completo ou parcial, de acordo com o determinado pela contratante;

b) disponibilizar código/login e senha para gestão do serviço de cartão alimentação, com geração de pedido de crédito do produto, conforme necessidade da Contratante;

c) bloquear cartões e solicitar novas vias;

d) emissão de extratos e relatórios gerenciais de pedidos de créditos;

e) acompanhar o status dos pedidos de créditos efetivados até a disponibilização nos respectivos



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

cartões;

f) acompanhar o status das entregas dos cartões, bem como a obtenção de comprovantes de entrega de cartões.

4.2.25 Serão exigidas providências imediatas quanto à correção das deficiências apontadas pelo CISGA, em relação à execução dos serviços contratados.

4.2.26 Quanto à Rede Credenciada de Estabelecimentos:

4.2.26.1 Para a assinatura do contrato, a contratada deverá apresentar à Administração Contratante a relação de, no mínimo, 20(vinte) estabelecimentos comerciais de gêneros alimentícios (hipermercados, supermercados, mercados, fruteiras, padarias, etc) em Garibaldi/RS, sendo 4 (quatro) deles com área construída mínima de 1.000m². * Não serão aceitos para fins de contabilizar lojas que comercializam vendas de bebidas como ocupação principal e postos de combustíveis, exceto as lojas de conveniência dos postos de combustíveis, as quais comercializam gêneros alimentícios.

4.2.26.2 A manutenção da rede mínima de estabelecimentos credenciados durante toda a vigência contratual constitui obrigação continuada da contratada.

4.2.26.3 Sempre que houver necessidade, a Contratante poderá solicitar o credenciamento de novos estabelecidos, devendo a Contratada atender ou justificar o motivo do não atendimento.

4.3 Duração do contrato

4.3.1 O prazo de vigência inicial do contrato será de 12 (doze) meses, começando a partir da data de sua assinatura, podendo ser renovado, quando for comprovadamente vantajoso para a Contratante, por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 10 (dez anos), desde que haja interesse formal da autoridade competente e observados os requisitos do art. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.

4.3.2 O início da execução dos serviços deverá ocorrer imediatamente após a assinatura do contrato pela contratada, considerando a natureza contínua e essencial do objeto contratado.

4.4 Necessidades de adequação e transição contratual

4.4.1 Quanto à transição contratual, foi identificada a necessidade de a contratada assegurar a validade dos créditos remanescentes de vale-alimentação pelo período mínimo de 90 (noventa) dias após o término do contrato, para que o beneficiário (empregado) possa utilizá-lo.

4.4.2 Transcorrido o prazo citado no item anterior, eventual saldo remanescente deverá ser devolvido à Contratante, mediante crédito em conta corrente, no período de até 30 (trinta) dias.

5. LEVANTAMENTO DO MERCADO

O presente objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fornecimento, gerenciamento de vale-alimentação e respectivas recargas de créditos mensais, através de cartão eletrônico e senha individual, aos empregados do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA, é fruto da Resolução CISGA – Assembleia Geral nº 04/2014, de 02 de abril de 2014, por meio da qual foi decidido conceder o referido Auxílio.

De acordo com estudo empreendido, estão aptas a atuarem em atividades relacionadas à emissão de vales-alimentação, por meio de fornecimento de cartão eletrônico, inúmeras empresas especializadas, sendo algumas delas:

- ALELO: ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A. CNPJ: 04.740.876/0001-25;
- TICKET: TICKET SERVIÇOS S.A. CNPJ: 47.866.934/0001-74;
- PLUXEE (ANTIGA SODEXO): PLUXEE BENEFÍCIOS BRASIL S.A. CNPJ: 69.034.668/0001-56 (antiga SODEXO);
- VR BENEFÍCIOS: VR BENEFÍCIOS E SERVIÇOS DE PROCESSAMENTO S.A. CNPJ: 02.535.864/0001-33;
- BANRICARD: BANRISUL SOLUÇÕES EM PAGAMENTOS S.A. CNPJ: 92.934.215/0001-06
- GREEN BENEFÍCIOS: GREEN CARD S/A REFEICOES COMERCIO E SERVICOS. CNPJ: 92.559.830/0001-71.

Foi realizada a verificação quantitativa da rede de estabelecimentos credenciados na cidade de Garibaldi, através de pesquisa aos sites das empresas administradoras de vale-alimentação. Os dados obtidos encontram-se abaixo tabulados:

Pesquisa de Mercado vale-alimentação	
PLUXEE (antiga SODEXO)	31 estabelecimentos no total. Pelo menos 21 comercializando gêneros alimentícios), em https://estabelecimentos.pluxee.com.br/merchant/frontend-portal-merchant/estabelecimentos/onde-usar
VR BENEFÍCIOS	40 estabelecimentos credenciados para vale-alimentação, em https://loja-vr-rede-credenciada.vr.com.br/
TICKET	No site da empresa é informado 77 estabelecimentos localizados em um raio de 5 Km, no geral – não é possível fazer a impressão da listagem dos estabelecimentos, apenas disponível por meio do celular.
ALELO	36 estabelecimentos no total. Ao menos 20 estabelecimentos que comercializam gêneros alimentícios, listagem da rede credenciada informada pelo site da empresa: https://redeaceitacao.alelo.com.br/
BANRICARD	Ao menos 20 estabelecimentos que comercializam gêneros alimentícios credenciados
GREEN BENEFÍCIOS	50 estabelecimentos no total. Ao menos 25 estabelecimentos que comercializam gêneros alimentícios.

Frise-se que as informações obtidas foram utilizadas, tão somente, para embasar o quantitativo mínimo de estabelecimentos da rede credenciada, e para atender a orientação do TCU nos Acórdãos nº 1675/2014 – Plenário, nº 2802/2013 -, no sentido de que a rede credenciada mínima seja definida com base em critérios técnicos e em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Objetivando conciliar ampla competitividade com o atendimento do interesse da administração em assegurar que os empregados do CISGA tenham acesso a uma rede adequada de estabelecimentos credenciados, a contratada deverá garantir adequada aceitabilidade no mercado de cartão alimentação.

Nos termos do Acórdão TCU nº 1675/2014-Plenário: “*Nas licitações para contratação de serviços de vale-refeição e vale-alimentação, é necessária, para a fixação do quantitativo mínimo de*



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

estabelecimentos credenciados, a definição clara dos critérios técnicos utilizados, os quais devem ser fundamentados em levantamentos estatísticos, parâmetros e estudos previamente realizados”.

Considera-se, com base em pesquisa de mercado recente e experiência acumulada pelo histórico de contratações anteriores, **a exigência de rede mínima de 20(vinte) estabelecimentos comerciais de gêneros alimentícios (hipermercados, supermercados, mercados, fruteiras, padarias, etc) em Garibaldi/RS, sendo 4(quatro) deles com área construída mínima de 1.000m²**, um número apropriado tanto em relação à realidade do mercado quanto em relação ao atendimento das necessidades dos beneficiados. * Não serão aceitos para fins de contabilizar conveniências de venda de bebidas alcoólicas, postos de combustível e farmácias que não comercializem gêneros alimentícios.

A Contratada deverá comprovar a referida condição para a assinatura do contrato. A exigência encontra respaldo no Acórdão nº 1194/2011-Plenário do TCU, segundo o qual, *“para o fornecimento de vale-alimentação, a exigência de comprovação de rede credenciada próxima ao ente público demandante deve ser feita somente no momento da contratação”.*

Vejam os estudos realizados das possíveis soluções para prestação de serviço de administração, gerenciamento e fornecimento de auxílio vale-alimentação, por meio de cartão eletrônico, conforme viabilidade de mercado, econômica e operacional:

6. DA NATUREZA DO SERVIÇO CONTRATADO

Quanto à classificação do serviço, trata-se de certame para a contratação de serviços comuns. O fornecimento da solução referida no objeto não envolve técnicas desconhecidas no mercado ou que requerem inovação tecnológica para a sua execução. O conceito formal de bem e serviço comum é trazido pelo art. 6º, inciso XIII da Lei nº 14.133/2021.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XIII - bens e **serviços comuns**: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

O serviço a ser adquirido enquadra-se como comum por possuir padrão de desempenho e características gerais e específicas, usualmente encontradas no mercado, podendo, portanto, ser contratado por meio da modalidade pregão, em sua forma eletrônica.

7. NÃO APLICAÇÃO DO ARTIGO 48, INCISOS I e III DA LEI COMPLEMENTAR 123/2006

Considerando os valores totais do objeto, percebidos através da multiplicação do Valor de Referência pela quantidade/item é o caso de comentar da aplicabilidade da Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, ao caso em testilha. Tal Lei, alteradora da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, dentre vários outros pontos, estabeleceu, em seu artigo 48¹, que a Administração

¹ “Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

Pública deveria realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), bem como previu que, nas aquisições de bens de natureza divisível, o Edital deveria contemplar uma cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

A redação do artigo 49 da Lei Complementar nº 123/2006 determina que:

“Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48”. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

O pregão para prestação de serviço de administração, gerenciamento e fornecimento de auxílio vale-alimentação, por meio de cartão eletrônico, apresenta bem de natureza indivisível e o valor estimado da contratação em sua totalidade e pelo prazo de 12 (doze) meses: R\$ 106.920,00 (cento e seis mil, novecentos e vinte reais) portanto, não seria o caso de realização de processo licitatório exclusivo

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)”



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

destinado à participação de micro ou pequenas empresas, uma vez que o valor extrapola o limite de R\$ 80.000,00. Também não seria o caso de destinar cota reservada de até vinte e cinco por cento às ME/EPPs por se tratar de objeto indivisível.

Sendo assim, este certame será destinado à ampla participação, sem prejuízo da aplicação da preferência da contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, observados os critérios de desempate previstos na Lei Complementar 123/2006, que estabelece que:

"Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.
Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I – a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;"

8. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

A pesquisa de preços é um processo obrigatório que antecede as contratações da Administração e que define o valor estimado a ser gasto com a contratação pretendida. Ela é vital para auxiliar a Administração na obtenção da proposta mais vantajosa, isto porque uma pesquisa mal executada é sempre prejudicial ao processo de aquisição: um valor referencial abaixo do praticado no mercado gera, comumente, licitações fracassadas; enquanto um valor estimado acima do praticado pelo mercado culmina em contratação com sobrevalor, comprometendo a economicidade da contratação.

Uma pesquisa de preços correta influencia todas as demais fases do processo licitatório. Tanto que o art. 59, II, da Lei 14.133/2021 estabelece que:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

[...]

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

Evidencia-se que o Preço de Referência deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos. Alguns desses fatores são: especificação do bem ou serviço, quantidade adquirida, praça ou mercado a ser pesquisado (municipal, estadual, nacional ou internacional), prazos de entrega, forma de execução e modalidade de compra (compra direta, dispensa de licitação, pregão, outros).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União entende que a consulta de preços junto aos fornecedores não pode ser o único meio para obtenção de um valor de referência. Vejamos:

As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020). Acórdão 4958/2022-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN. (Grifamos)

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sites especializados e contratos anteriores do próprio órgão. Acórdão 713/2019-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS. (Grifamos)

É essencial destacar que o preço de referência deve ser formado a partir de diversas fontes, dentre as quais os preços obtidos em licitações de outros órgãos públicos, conforme disposição do art. 23 da lei de licitações:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sites eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

O meio utilizado, por este Consórcio Público, para determinar a taxa de Referência, em conformidade com o dispositivo legal, foi o de pesquisar licitações para a contratação do mesmo objeto, realizadas por outros entes públicos, nos últimos 12(doze) meses. A fonte de pesquisa de preços utilizada foi a plataforma Licitacon Cidadão, disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br>.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

Através de tal estudo, observou-se taxa média de -7,97% e a taxa mediana de -9,275 % para o objeto “contratação de vale-alimentação”. Tais médias acarretam grandes descontos e refletem as propostas do mercado destinadas às contratações de Prefeituras e Câmaras municipais, não necessariamente, são taxas ofertadas a todos os entes da Administração Pública. O que a pesquisa revelou, na prática, é que enquanto os descontos ofertados às prefeituras e câmaras municipais estão comumente acima dos 8% até 12,5%, os descontos propostos à entes da Administração com menos servidores, como Consórcios Públicos e Institutos de Previdência Municipal, foram respectivamente de -2% e -0,8%.

Historicamente as taxas homologadas em pregões eletrônicos realizados pelo CISGA, nos anos de 2019 e 2024, para a contratação objeto deste processo, propostos pelas vencedoras, foram de 0,04% e 2,75%, respectivamente. Em 2025, a administradora contratada teve seu contrato com o CISGA rescindido por inadimplemento, por isso, foi necessário fomentar processo de dispensa de licitação por emergência, previsto no Art. 75, VIII, da Lei 14.133/2021. Nesse processo, a taxa de desconto proposta pela interessada ofertante do melhor preço foi de 0,15%. A oferta de menor desconto nos contratos do Consórcio acontece, provavelmente, porque o CISGA apresenta atualmente um quadro com o total de nove beneficiários, entre empregados públicos efetivos e ocupantes de cargo em comissão, enquanto que as prefeituras e câmaras municipais têm dezenas, centenas de servidores beneficiados pela concessão do auxílio alimentação.

Por todo o exposto e, em estrito acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME Nº 65/2021, em seu Art. 6º, § 1º e § 3º:

Metodologia para obtenção do preço estimado

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Com base no tratamento de que trata o caput, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.

§ 3º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

Foi utilizado como método para obtenção da taxa estimada, critério analítico que desconsidera valores inconsistentes quando em comparação ao comportamento histórico do mercado participante das licitações para a contratação do objeto em questão realizadas pelo CISGA. Também a decisão de determinar Taxa Referencial diferente da média ou da mediana, selecionadas por meio de pesquisa de preços no site Licitacon, se baseou na observação acima relatada de que entes, como Consórcios Públicos, comumente com menos servidores beneficiados, apresentam a incidência de taxas de desconto menores se comparadas às ofertadas às administrações com maior número de servidores.

Portanto, a Taxa Referencial adotada como balizadora para determinar o preço máximo estimado para a contratação é a **TAXA DE REFERÊNCIA =0,00%**. Importante ressaltar que a adoção



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

da Taxa de Referência 0,00% não onerará o Consórcio, uma vez que as participantes poderão ofertar taxa de desconto menor que a taxa zero. Ou seja, é possível a propositura de taxas negativas pelas licitantes do futuro certame, sendo a Taxa Zero a máxima aceitável para a contratação.

FORNECIMENTO E GERENCIAMENTO DE VALE-ALIMENTAÇÃO E RESPECTIVAS RECARGAS DE CRÉDITOS MENSAIS, ATRAVÉS DE CARTÃO ELETRÔNICO COM SENHA INDIVIDUAL	QUANTIDADE DE EMPREGADOS PÚBLICOS	VALOR DIÁRIO VALE-ALIMENTAÇÃO (R\$)	VALOR MENSAL ESTIMADO (22 DIAS X R\$ 45,00 X 9 EMPREGADOS)	VALOR TOTAL ESTIMADO (p/12 meses de contratação) R\$
ITEM 1 – TAXA DE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇO DE FORNECIMENTO E GERENCIAMENTO DE VALE-ALIMENTAÇÃO	9	45,00	R\$ 8.910,00	R\$ 106.920,00
TAXA DE REFERÊNCIA				0,00% (Taxa Zero)

9. JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

As compras, como regra, devem atender ao parcelamento quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme art. 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; [...]

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado. (grifo nosso)

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

A jurisprudência do TCU está pacificada no sentido de que a regra é que a adjudicação ocorra por item, sendo a adjudicação por lote a exceção, sendo necessário a justificativa da razão de sua necessidade. Essa questão está expressa na Súmula TCU 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Além disso, diversos Acórdãos também fixam essa linha de raciocínio:

Em regra, as aquisições por parte de instituições públicas devem ocorrer por itens, sendo que no caso de opção de aquisição por lotes a composição destes deve ter justificativa plausível. TCU. Acórdão 2.077/2011, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman.

O critério de julgamento de menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de se promover a adjudicação por item e evidenciadas razões que demonstrem ser aquele o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas. Acórdão 1.680/2015, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer.

Portanto, a regra sobre a forma de contratação é por itens. Sendo que o agrupamento por lotes ou grupo de itens pode ocorrer, desde que haja a demonstração da necessidade técnica e econômica para tal agrupamento. No caso específico do objeto do futuro certame, trata-se de um único item não sendo viável o parcelamento.

10. JUSTIFICATIVA PARA INADMISSÃO DE CONSÓRCIOS

A Lei nº 14.133/2021 tem como regra a permissão à participação de consórcios, inclusive quando o instrumento for omissivo sobre o tema. A Administração Pública, quando não permitir a participação de licitantes em consórcios, deve motivar essa decisão, justificando as razões para tanto.

O ato convocatório poderá admitir ou não a participação de consórcio, sendo essa decisão resultado de um processo de avaliação da realidade do mercado em razão do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para execução do objeto visando ao atendimento do interesse público. Logicamente, trata-se de escolha que consubstancia um ato discricionário da Administração Pública o rechaço editalício a essas formações empresariais, o que evidentemente não significa autorização para decisões arbitrárias ou imotivadas. Por este motivo, a Autoridade Licitante, dentro do poder discricionário de melhor conveniência e oportunidade decidirá pela vedação ou não à participação de empresas em regime de consórcio.

Nessa senda, veja-se que a jurisprudência do TCU era pacífica com relação ao poder discricionário da Administração para admitir ou não a participação de empresas em consórcio, nos termos do art. 33 da revogada Lei 8.666/1993. Leia-se o Informativo nº 106, do TCU:

PLENÁRIO Fica ao juízo discricionário da Administração pública a decisão, devidamente motivada, quanto à possibilidade de participação ou não em licitações de empresas em consórcio Relatório de Auditoria do Tribunal tratou das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), especificamente do Lote 5, do Edital de Concorrência nº 12011/2011, realizada pelo Ministério da Integração Nacional – (MI). Uma das irregularidades apontadas foi a restrição à participação de empresas em consórcio.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

Segundo o MI, “a participação de empresas sob a forma de consórcio envolveria a discricionariedade da Administração”, sendo que, conforme precedente jurisprudencial do TCU, “o juízo acerca da admissão ou não de empresas consorciadas na licitação dependerá de cada caso concreto”. Ao concordar com a alegação apresentada, o relator registrou em seu voto que “há que se demonstrar com fundamentos sólidos a escolha a ser feita pelo gestor durante o processo de licitação no que toca à vedação da participação de consórcios, ou mesmo à sua autorização”. Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada empreendimento, a partir de suas variáveis, tais quais o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra e a capacitação técnica dos participantes. Diante disso, a partir do que fora examinado pela unidade instrutiva, para o relator, “há que se ponderar para o fato de que cabe ao gestor definir qual o caminho a tomar relativamente à participação ou não de consórcios, de forma motivada no âmbito do processo licitatório”. Nos termos do voto do relator, o Plenário manifestou sua anuência. Precedente citado: Acórdão n° 1246/2006, do Plenário. Acórdão n.º 1165/2012-Plenário, TC 037.773/2011-9, rel. Min. Raimundo Carreiro, 16.5.2012. (grifamos)

De observar, contudo, que, mesmo com a mudança promovida com a edição da NLLCA, a doutrina segue afirmando que a vedação à participação dessas associações empresariais continua sendo uma decisão discricionária do administrador público, como alude, por exemplo, o escólio de Ronny Charles, já proferido sob a égide da Lei n° 14.133/2021²:

O legislador não criou regra expressa acerca da obrigatoriedade ou não da participação dos consórcios. Essa decisão ficará a cargo do administrador, de acordo com regras de boa gestão que objetivem a ampliação da competitividade.

O grande norte a ser levado em conta para subsidiar o posicionamento administrativo é uma das grandes razões de ser do processo licitatório: a ampliação da competitividade. Com efeito, só será concebida a franquia à presença de tais formações empresariais quando isso representar estímulo ou acréscimo ao caráter competitivo do certame. Tais nuances são muito bem delineadas pela doutrina sempre precisa de Marçal Justen Filho³:

“Em regra, o consórcio não é favorecido ou incentivado pelo nosso Direito. Como instrumento de atuação empresarial, o consórcio pode conduzir a resultados indesejáveis. A formação de consórcios acarreta riscos da dominação do mercado, através de pactos de eliminação de competição entre empresários. No campo de licitações, a formação de consórcios poderia reduzir o universo da disputa. O consórcio poderia retratar uma composição entre eventuais interessados, em vez de estabelecerem disputa entre si, formalizariam acordo para eliminar a competição.

Mas o consórcio também pode prestar-se a resultados positivos e compatíveis com a ordem jurídica. Há hipóteses em que as circunstâncias de mercado e (ou) a complexidade do objeto tornam problemática a competição. Isso se passa quando grande quantidade de empresas, isoladamente, não dispuserem de condições para

² CHARLES, Ronny. Leis de Licitações Públicas Comentadas. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 138.

³ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2009, p. 47.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

participar de licitações. Nesse caso, o instituto do é a via adequada para propiciar a ampliação do universo de participantes.

É usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões ou a complexidade do objeto ou as circunstâncias concretas exijam a associação entre particulares. São as hipóteses em que apenas umas poucas empresas estariam aptas a preencher as condições especiais exigidas para a licitação”.

Assim, nota-se que critérios como as circunstâncias do mercado ou a complexidade do objeto são os termômetros a indicar se a participação dos consórcios realizará o único objetivo legítimo encontrado na permissão: a ampliação da competitividade. Por suposto, casos há em que a franquia não possibilitará o alcance dessa nobre finalidade, acabando por produzir resultado diametralmente oposto. A decisão administrativa, nesse sentido, reveste-se, em linguagem coloquial, de caráter de “faca de dois gumes”. A doutrina trata de aclarar essa conjuntura: *“Portanto, sempre que o objeto licitado for marcadamente vultuoso ou de composição complexa e inomogênea, o ente licitante deverá obrigatoriamente admitir a participação de coligações empresárias no certame. Em outras palavras, tem-se que o ordenamento jurídico brasileiro e o seu conjunto de princípios informadores impõem a admissão de consórcios em grandes ou heteróclitas licitações – sob pena de restar asfiziado o princípio da competitividade e, em algumas circunstâncias, a própria licitação acabar convertida em procedimento inidôneo e ineficaz”*⁴. A jurisprudência do TCU, de sua vez, confirma exatamente que os critérios enunciados pela lição doutrinária são os móveis a balizarem a decisão administrativa acerca dos consórcios, sempre na busca da preservação da competitividade:

A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória. **Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípua de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa.** (TCU, Acórdão 2.831, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes). (Grifo nosso)

É bem importante, por essas veredas, pontuar que o contrário é absolutamente verdadeiro. Em licitações cujos objetos são comuns, a lógica se inverte e a conclusão a que se chega é de que a chancela à presença de consórcios poderá ocasionar uma restrição à competitividade, haja vista que reduz a probabilidade de que sociedade empresárias mais modestas, de maneira isolada, venham a ser vencedoras nas licitações, à míngua de fundamento legal para tanto. Nesse sentido, é extremamente elucidativa a decisão proferida pelo TCE/MG no Recurso Ordinário n. 997720:

⁴ RIBEIRO, João Paulo da Silveira; TEIXEIRA, João Pedro Accioly. A participação de consórcios empresariais em procedimentos licitatórios: Livre escolha da Administração licitante? Brasília: Revista do TCU, Setembro/Dezembro 2015.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

(...) consoante jurisprudência do Tribunal de Contas da União, “a participação de consórcio é recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto”. (Acórdão nº 2831/2012 – TCU – Plenário)

Em outras palavras, a autorização para a participação de empresas em consórcio afigura-se como regra quando a licitação apresentar **vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes**, nos seguintes termos:

(...) 2. A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada.

3. Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória.

4. Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípuo de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa. (Acórdão 2831/2012 – Plenário- TCU) (grifo nosso)

A franquia aos consórcios, além de não prestigiar o princípio da competitividade, poderia perigosamente restringi-lo, haja vista que o poderio econômico do agrupamento empresarial, uma vez presente na disputa, teria o potencial de afastar do torneio ou impedir a vitória de pequenas e médias empresas, produzindo uma concentração de mercado que, inclusive, não foi o desejo do legislador constituinte (art. 146, III, “d” e art. 179 da CF), nem do complementar (arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006), tampouco do ordinário (art. 4º da Lei Federal nº 14.133/2021).

Em derradeiro, avaliando a realidade do mercado que pode ser medida através da ampla participação, em todos certames promovidos pelo CISGA desde 2013, de uma vasta gama de sociedades empresárias não organizadas sob o arranjo consorcial, não se mostra necessária a participação dessa espécie empresarial, a qual poderá ainda se mostrar contraproducente em relação a sua principal finalidade: a ampliação da disputa. Em conclusão, dessarte, entendemos amplamente fundamentada a vedação aos consórcios.

11. DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL – MEI

A Lei Complementar 123/06, com a alteração promovida pela Lei Complementar 128/08, criou a figura do microempreendedor individual, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00 e que seja optante pelo Simples Nacional.

Segue o texto legal:

“ Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

§ 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se MEI quem tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), que seja optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo, e seja empresário individual que se enquadre na definição do art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), ou o empreendedor que exerça: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 188, de 2021\)](#)

A RESOLUÇÃO CGSN Nº 140, DE 22 DE MAIO DE 2018, regulamentando a matéria, em seu art. 91 fixou mais alguns requisitos para o enquadramento legal do empresário como Microempreendedor Individual, assim dispondo:

*Art. 100. Considera-se MEI, observado o disposto no § 1º-C, o empresário individual a que se refere o art. 966 do Código Civil ou o empreendedor, optante pelo Simples Nacional, que tenha auferido receita bruta anual acumulada nos anos-calendário anteriores e em curso de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais) e que exerça, de forma independente e exclusiva, **apenas as ocupações constantes do Anexo XI**, dentre as quais constarão: (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, § 1º e § 7º, inciso III) [\(Redação dada pelo\(a\) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022\)](#)*

~~I – exerça, de forma independente, apenas as ocupações constantes do Anexo XI desta Resolução; (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, §§ 4º B e 17)~~

~~I – exerça, de forma independente, apenas as ocupações constantes do Anexo XI desta Resolução; (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, §§ 4º B e 14) [\(Redação dada pelo\(a\) Resolução CGSN nº 145, de 11 de junho de 2019\)](#) [\(Revogado\(a\) pelo\(a\) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022\)](#)~~

~~II – possua um único estabelecimento; (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, § 4º, inciso II) [\(Revogado\(a\) pelo\(a\) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022\)](#)~~

~~III – não participe de outra empresa como titular, sócio ou administrador; e (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, § 4º, inciso III) [\(Revogado\(a\) pelo\(a\) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022\)](#)~~

~~IV – não contrate mais de um empregado, observado o disposto no art. 105. (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-C) [\(Revogado\(a\) pelo\(a\) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022\)](#)~~

~~V – a comercialização e o processamento de produtos de natureza extrativista; (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, § 1º, I e § 4º-A) e [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022\)](#)~~

~~VI – a industrialização, a comercialização e a prestação de serviços no âmbito rural. (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, § 1º, III) [\(Incluído\(a\) pelo\(a\) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022\)](#)~~

Portanto, além do limite ao faturamento anual de até R\$ 81.000,00 que deve ser observado, não pode o MEI ter participação em outra empresa como sócio ou titular. E também somente é permitida a contratação de um único empregado e que este receba salário mínimo ou piso da categoria. Por fim, somente pode se enquadrar na condição de MEI se permitida a atividade do empreendedor para tal fim.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

Então, considerando a legislação acima citada, é possível que um microempreendedor individual – MEI participe de licitações, desde que o objeto seja compatível com as atividades desenvolvidas por essa categoria empresarial, as quais constam no Anexo XI da RESOLUÇÃO CGSN Nº 140, DE 22 DE MAIO DE 2018.

Consultando o referido anexo, não encontramos, dentro das atividades as quais é lícito ao MEI desenvolver, a “Emissão e Administração de Vale-Alimentação” corresponde ao CNAE 8299-7/02 (referente a serviços combinados de escritório e apoio administrativo). Por ser uma atividade de gestão e emissão financeira complexa, ela **não está contemplada na lista de ocupações permitidas** pelo MEI. Portanto, a figura do MEI não preenche os pressupostos para poder participar deste torneio:

Este sistema de busca permite:

Pesquisar códigos ou atividades econômicas na CNAE. O usuário pode encontrar, a partir da digitação da descrição de uma dada atividade ou de uma palavra-chave, os códigos das classes CNAE ou subclasses CNAE, que contêm as palavras digitadas, ou a partir da especificação de um código, o conjunto de atividades a ele associadas;

Indicar a posição de cada código na estrutura da CNAE, incluindo o desdobramento de subclasses CNAE e as Notas Explicativas de seu conteúdo.

Atividades | **Estrutura**

classificação classe
CNAE-Subclasses 2.3

Hierarquia

Seção:	N ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E SERVIÇOS COMPLEMENTARES
Divisão:	82 SERVIÇOS DE ESCRITÓRIO, DE APOIO ADMINISTRATIVO E OUTROS SERVIÇOS PRESTADOS PRINCIPALMENTE ÀS EMPRESAS
Grupo:	82.9 Outras atividades de serviços prestados principalmente às empresas
Classe:	82.99-7 Atividades de serviços prestados principalmente às empresas não especificadas anteriormente
Subclasse:	8299-7/02 Emissão de vales alimentação, vales transporte e similares

Lista de Descritores

Registros encontrados: 10

Mostrar 10 registros por página

Código ▲	Descrição ▼
8299-7/02	INSTRUMENTOS DE PAGAMENTO AUTOMÁTICO DE ESTACIONAMENTOS; ADMINISTRAÇÃO DE
8299-7/02	INSTRUMENTOS DE PAGAMENTO AUTOMÁTICO DE PEDÁGIOS; EMISSÃO E ADMINISTRAÇÃO DE
8299-7/02	INSTRUMENTOS DE PAGAMENTOS ACEITOS EXCLUSIVAMENTE EM UMA ÚNICA REDE DE ESTABELECIMENTOS; ADMINISTRAÇÃO DE
8299-7/02	INSTRUMENTOS DE PAGAMENTOS DE PROGRAMAS DE BENEFÍCIOS; ADMINISTRAÇÃO DE
8299-7/02	TICKET FARMÁCIA, REMÉDIO; EMISSÃO E ADMINISTRAÇÃO DE
8299-7/02	TICKET OU VALE ALIMENTAÇÃO; EMISSÃO E ADMINISTRAÇÃO DE
8299-7/02	TICKET OU VALE COMBUSTÍVEL; EMISSÃO E ADMINISTRAÇÃO DE
8299-7/02	TICKET OU VALE REFEIÇÃO; EMISSÃO E ADMINISTRAÇÃO DE
8299-7/02	TICKET OU VALE RESTAURANTE; EMISSÃO E ADMINISTRAÇÃO DE
8299-7/02	VALES TRANSPORTE, BILHETE ELETRÔNICO DE TRANSPORTE; EMISSÃO E ADMINISTRAÇÃO DE

Anterior Próximo




Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

<https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html?view=subclasse&tipo==cnae&versao=10.1.0&subclasse=8299702>

Micro Empreendedor Individual - MEI

MEI, ou Micro Empreendedor Individual é o empresário a que se refere o art. 966 do Código Civil ou o empreendedor que exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural, optante pelo Simples Nacional, que tenha auferido receita bruta acumulada nos anos-calendário anteriores e em curso sob um limite anual e que exerça, de forma independente, apenas as ocupações constantes do Anexo XI da Resolução CGSN nº 140, de 22 de maio de 2018.

Para a atividade do CNAE '8299-7/02 - Emissão de vales-alimentação, vales-transporte e similares' entende-se na situação abaixo.

 Permissão MEI	
Enquadramento	× Não permitido enquadramento ao MEI
Situação	Atividade não relacionado nas atividades permitidas ao MEI

<https://dpobjetivo.com.br/tabelas/atribuicoes-do-cnae.html?cnae=8299702-emissao-de-vales-alimentacao-vales-transporte-e-similares>

Portanto, para MEIs **não é permitido o enquadramento no “CNAE 8299-7/02 – Emissão de vales-alimentação, vales-transporte e similares”**, isso implica na impossibilidade de atuarem em atividades relacionadas ao CNAE 8299-7/02.

12. JUSTIFICATIVA PARA NÃO POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE PESSOA FÍSICA

A Lei Federal nº 14.133/2021, bem como seu ato infralegal regulamentador, a IN SEGES/ME n.º 116/2021, laboram com a regra geral de que é permitida a participação de pessoas físicas nos certames licitatórios. Tal franquia não será possível apenas quando os requisitos do objeto descritos indicarem a impossibilidade de contratação de pessoas físicas, devendo constar justificativa expressa para demonstrar que a execução do objeto é incompatível com a natureza profissional da pessoa física, observado o art. 4º, § único, da IN SEGES/ME n.º 116/2021.

Atente-se que a possibilidade de participação deve ser analisada à luz das especificações do objeto. Em suma, tem-se que, na descrição do objeto, deve-se ponderar o atendimento satisfatório das necessidades do CISGA, o que requer a especificação no edital dos requisitos mínimos indispensáveis à prestação dos serviços almejados, e o respeito à isonomia, que proíbe a restrição imotivada. Dessa feita, qualquer exigência que possa restringir a participação deve vir acompanhada de justificativa plausível, apta a comprovar a sua necessidade para a consecução do interesse público.

Observe-se que o ETP fixou, como objeto do certame, o seguinte: “*Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fornecimento e gerenciamento de vale-alimentação e respectivas recargas de créditos mensais, através de cartão eletrônico e senha individual, aos empregados do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA*”. O que nem poderia ser diferente. Isso porque a concessão do benefício em tela aos empregados públicos desta Associação Pública, celetistas que são, dá-se no âmbito de programa de alimentação ao



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

trabalhador, cuja previsão legal repousa na Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976. E seu artigo primeiro, desde aquele longínquo ano, já previa que apenas as pessoas jurídicas poderiam 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, previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho na forma em que dispuser o Regulamento desta Lei, nada pontuando acerca de pessoas físicas.

De acordo com seu decreto regulamentador, na nomenclatura lá utilizada, o que o Consórcio busca é a contratação de “facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios” (art. 170, II, Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021). Referida facilitação a ser prestada pela futura contratada, nos termos do art. 174 do ato infralegal em tela, é operacionalizado por meio de arranjo de pagamento, estabelecido nos termos do disposto no inciso I do caput do art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.

De sua vez, o inciso I do caput do art. 6º da Lei nº 12.865, ao tratar das normas aplicáveis aos arranjos e às instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), apenas prevê a participação, como atores desse arranjo, de pessoas jurídicas, não havendo nenhuma menção à figura da pessoa física. Observe-se:

Art. 6º Para os efeitos das normas aplicáveis aos arranjos e às instituições de pagamento que passam a integrar o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), nos termos desta Lei, considera-se:

I - arranjo de pagamento - conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público aceito por mais de um recebedor, mediante acesso direto pelos usuários finais, pagadores e recebedores;

*II - instituidor de arranjo de pagamento - **pessoa jurídica** responsável pelo arranjo de pagamento e, quando for o caso, pelo uso da marca associada ao arranjo de pagamento;*

*III - instituição de pagamento - **pessoa jurídica** que, aderindo a um ou mais arranjos de pagamento, tenha como atividade principal ou acessória, alternativa ou cumulativamente:*

a) disponibilizar serviço de aporte ou saque de recursos mantidos em conta de pagamento;

b) executar ou facilitar a instrução de pagamento relacionada a determinado serviço de pagamento, inclusive transferência originada de ou destinada a conta de pagamento;

c) gerir conta de pagamento;

d) emitir instrumento de pagamento;

e) credenciar a aceitação de instrumento de pagamento;

f) executar remessa de fundos;

g) converter moeda física ou escritural em moeda eletrônica, ou vice-versa, credenciar a aceitação ou gerir o uso de moeda eletrônica; e

h) outras atividades relacionadas à prestação de serviço de pagamento, designadas pelo Banco Central do Brasil;

IV - conta de pagamento - conta de registro detida em nome de usuário final de serviços de pagamento utilizada para a execução de transações de pagamento;

V - instrumento de pagamento - dispositivo ou conjunto de



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

procedimentos acordado entre o usuário final e seu prestador de serviço de pagamento utilizado para iniciar uma transação de pagamento; e

VI - moeda eletrônica - recursos armazenados em dispositivo ou sistema eletrônico que permitem ao usuário final efetuar transação de pagamento.

§ 1º As instituições financeiras poderão aderir a arranjos de pagamento na forma estabelecida pelo Banco Central do Brasil, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 2º É vedada às instituições de pagamento a realização de atividades privativas de instituições financeiras, sem prejuízo do desempenho das atividades previstas no inciso III do caput .

§ 3º O conjunto de regras que disciplina o uso de instrumento de pagamento emitido por sociedade empresária destinado à aquisição de bens ou serviços por ela ofertados não se caracteriza como arranjo de pagamento.

§ 4º Ressalvado o disposto no § 5º deste artigo, não são alcançados por esta Lei os arranjos e as instituições de pagamento em que o volume, a abrangência e a natureza dos negócios, a serem definidos pelo Banco Central do Brasil, conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, não forem capazes de oferecer risco ao normal funcionamento das transações de pagamentos de varejo. (Redação dada pela Lei nº 14.031, de 2020)

§ 5º O Banco Central do Brasil, respeitadas as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, poderá requisitar informações a instituidores de arranjo de pagamento e a instituições de pagamento para poder verificar o volume, a abrangência e a natureza dos seus negócios, exclusivamente com o objetivo de avaliar sua capacidade de oferecer o risco de que trata o § 4º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 14.031, de 2020)
Grifei.

Logo, não se verifica a possibilidade de o desempenho do serviço cuja contratação o CISGA objetiva ser prestado por pessoa física, não cabendo falar em qualquer conduta diferente de estabelecer o rechaço a sua participação neste certame.

Em adição, embora o Termo de Referência e este não demandem, como condição de participação no certame, a prévia inscrição da prestadora no PAT, fato é que o referido registro é facultativo às empresas facilitadoras. Ademais, como já se disse, a implementação do programa no Consórcio Público se dá com respaldo no panorama legal do PAT. E basta acessar as páginas oficiais do Governo Federal para perceber que todo o programa apenas labora com a possibilidade de pessoas jurídicas exercerem a função da facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios. Observe-se, a propósito, o item de número 21 do documento PAT Responde, que congrega uma multiplicidade de perguntas e respostas acerca do programa⁵:

21. Quais empresas participam da operacionalização do PAT?

A operacionalização do PAT depende, inicialmente da adesão do empregador, legalmente denominado empresa beneficiária. O empregador

⁵ Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/faq-Atualizacao-cgsst_ago23.pdf.

pode manter serviço próprio de preparação de refeições e/ou de produção e distribuição de cestas de alimentos, ou contratar empresas que forneçam ou prestem serviços de alimentação coletiva regularmente registradas no Programa.

Assim, a participação das empresas pode se dar dos seguintes modos:

I. Empresa beneficiária: é a pessoa jurídica ou a pessoa física a ela equiparada que concede os benefícios aos trabalhadores.

II. Fornecedora de alimentação coletiva: é a empresa que administra o fornecimento de alimentos aos trabalhadores, que pode ser a refeição pronta e/ou a cesta de alimentos.

III. Facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios: é a empresa registrada no PAT contratada pelo empregador para emitir ou credenciar moeda eletrônica para atendimento dos pagamentos no âmbito do PAT para compra de alimentos em restaurantes (refeição convênio ou vale-refeição) ou supermercados (alimentação convênio ou vale-alimentação).

Referência normativa: art. 169 e 170, do Decreto nº 10.854, de 2021; arts. 140 e 141, da Portaria MTP nº 672, de 2021.

Grifos do original.

Ademais, a própria página eletrônica do Governo Federal disponibilizada para cadastro de facilitadores no âmbito do PAT (intitulada “Como se cadastrar no PAT - Empresa Facilitadora”) apenas permite o acesso de empresas a ele. Observe-se⁶:



The screenshot shows the gov.br website interface. At the top, there are navigation links for 'Presidência da República', 'Órgãos do Governo', 'Acesso à Informação', 'Legislação', and 'Acessibilidade'. A search bar is present with the text 'O que você procura?'. Below the navigation, the breadcrumb trail reads: 'Serviços > Empregador > Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) > Como se cadastrar no PAT - Empresa Facilitadora'. The main heading is 'Como se cadastrar no PAT - Empresa Facilitadora'. Below the heading, it indicates the page was published on 20/07/2020 and updated on 21/01/2022. There are social media sharing icons for Facebook, X, LinkedIn, and WhatsApp. The main content area contains the following text: 'O registro da empresa facilitadora deve ser solicitado por meio do link disponível em <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-o-cadastro-de-facilitadoras-do-programa-de-alimentacao-do-trabalhador-2013-pat>. Observação: somente serão deferidos os pedidos de registro dos estabelecimentos que indiquem no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, do Ministério da Fazenda, o código de classificação nacional de atividades econômicas - CNAE n° 82.99-7-02 (emissão de vales-alimentação, vale-transporte e similares). Em razão das mudanças promovidas pelo Decreto n° 10.854/2021 e pela Portaria MTP/GM n° 672/2021, não existe mais a figura das prestadoras de serviço de alimentação coletiva. ATENÇÃO: Eventuais dúvidas devem ser enviadas ao email "atendimento.pat@economia.gov.br".

Assim, portanto, entendemos justificada a proibição de participação de pessoas físicas no certame.

13. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES

Não há contratações correlatas ou interdependentes.

14. ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO

⁶ Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/copy3_of_como-se-cadastrar-no-pat.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

A contratação pretendida está prevista no Plano de Contratações Anual (PCA) do CISGA para o ano de 2026, previsto no art. 12 da Lei 14.133/2021 e regulamentado pelo Decreto 10.947/2022. O Plano Anual de Compras do CISGA para no ano de 2026 foi aprovado em Assembleia Geral e publicado no Diário Oficial Eletrônico nº 937, de 10 de março de 2026.

15. JUSTIFICATIVA PARA A VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO

O art. 122 da Lei n. 14.133, de 2021, admite a subcontratação parcial de obra, serviço ou fornecimento, até o limite autorizado pela Administração. A subcontratação, desde que autorizada pela Administração, possibilita que terceiro, que não participou do certame licitatório, realize parte do objeto.

Vejamos também a doutrina de Marçal Justen Filho:

A subcontratação torna-se cabível, senão inevitável, quando o objeto licitado comporta uma execução complexa, em que algumas fases, etapas ou aspectos apresentam individualidade e são desempenhadas por terceiros especializados.

A evolução dos princípios organizacionais produziu o fenômeno terceirização, que deriva dos princípios da especialização e da concentração de atividades. Em vez de desempenhar integralmente todos os ângulos de uma atividade, as empresas tornam-se especialistas em certos setores.

A escolha da Administração deve ser orientada pelos princípios que regem a atividade privada.

Na iniciativa privada, prevalece a subcontratação na execução de certas prestações. Essa é a solução economicamente mais eficiente e tecnicamente mais satisfatória.

A Administração tem o dever de adotar as práticas mais eficientes, incorporando as práticas próprias da iniciativa privada. Logo, o ato convocatório deve permitir, quando viável, que idênticos procedimentos sejam adotados na execução do contrato administrativo.

Ao admitir a subcontratação, a Administração obtém vantagens econômicas decorrentes dos ganhos de eficiência do particular contratado.

Estabelecendo regras diversas das práticas entre os particulares, a Administração reduz a competitividade do certame. É óbvio que se pressupõe, em todas as hipóteses, que a Administração comprove se as práticas usuais adotadas pela iniciativa privada são adequadas para satisfazer os interesses fundamentais.

A subcontratação pode representar inclusive um fator de ampliação da competição. Há certas atividades dotadas de especialização, complexidade e onerosidade diferenciada. Impor a sua execução de modo necessário pelo próprio contratado pode resultar na redução do universo de possíveis licitantes. Permitir a subcontratação em tais casos é justificado pelas mesmas razões que legitimam a participação de empresas em consórcio.

(Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle. pp. 1349-1350).

O §2º do art. 122 possibilita que edital ou regulamento vedem, restrinjam ou estabeleçam condições para a subcontratação. Trata-se de uma faculdade.

No caso em tela, as características da contratação consubstanciada numa prestação de serviços de caráter continuado, de característica comum, denotam não haver execução complexa, em que algumas



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

fases, etapas ou aspectos apresentam individualidade. Desse modo, as vantagens econômicas decorrentes dos ganhos de eficiência do particular contratado e o fator de ampliação da competição propiciados pela admissão da subcontratação não se mostrariam presentes, pois há uma única prestação, que se renova mensalmente, a ser desempenhada. De mais a mais, a realidade dos certames país afora denota que se trata de expediente utilizado em licitações que almejam contratar a prestação de serviços complexos, desdobráveis em variadas prestações, e não em hipóteses de serviços prestados caracterizados pela unicidade. Por esses motivos, reputamos bem amparada a vedação ao expediente.

16. JUSTIFICATIVA PARA NÃO EXIGÊNCIA DE GARANTIA DA EXECUÇÃO

A Nova Lei de Licitações estabelece:

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 2º Na hipótese de suspensão do contrato por ordem ou inadimplemento da Administração, o contratado ficará desobrigado de renovar a garantia ou de endossar a apólice de seguro até a ordem de reinício da execução ou o adimplemento pela Administração.

§ 3º O edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo.

Art. 97. O seguro-garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante a Administração, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento, observadas as seguintes regras nas contratações regidas por esta Lei:

I - o prazo de vigência da apólice será igual ou superior ao prazo estabelecido no contrato principal e deverá acompanhar as modificações referentes à vigência deste mediante a emissão do respectivo endosso pela seguradora;

II - o seguro-garantia continuará em vigor mesmo se o contratado não tiver pago o prêmio nas datas convencionadas.

Parágrafo único. Nos contratos de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, será permitida a substituição da apólice de seguro-garantia na data de renovação ou de aniversário, desde que mantidas



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

as mesmas condições e coberturas da apólice vigente e desde que nenhum período fique descoberto, ressalvado o disposto no § 2º do art. 96 desta Lei.

Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

Parágrafo único. Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subseqüentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no caput deste artigo.

Art. 99. Nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto, poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada prevista no art. 102 desta Lei, em percentual equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato.

Art. 100. A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a fiel execução do contrato ou após a sua extinção por culpa exclusiva da Administração e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

Art. 101. Nos casos de contratos que impliquem a entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, o valor desses bens deverá ser acrescido ao valor da garantia.

Deste modo, conforme observa-se do artigo acima descrito, a garantia contratual somente será exigida quando a complexidade do valor da contratação importar em consideráveis riscos de prejuízos à Administração em razão do inadimplemento do contratado. Não por acaso, também é o parâmetro aventado pelo TCU, segundo o qual a garantia deve ser exigida nas contratações de maior valor, envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis (Acórdão n. 3.126/2012 – Plenário).

Vejam os alertas de Marçal Justen Filho:

“A Lei remete à discricionariedade da Administração a exigência da garantia. Poderá (deverá) ser exigida apenas nas hipóteses em que se faça necessária. Quando inexistirem riscos de lesão ao interesse estatal, a Administração não precisará impor a prestação de garantia.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 499)

Assim, a exigência deve ser avaliada em cada caso concreto, com base no grau de risco de prejuízo ao interesse público, frente à particularidade do objeto licitado.

Nessa senda, cabe destacar que para o objeto do presente pregão, cuja estimativa de valor mensal destinado ao pagamento da contratada não é vultuoso, pode-se concluir existem riscos baixos à Administração que importem na exigência de uma garantia contratual. Destarte, considera-se justificada a não exigência de garantia.

17. JUSTIFICATIVA PARA NÃO PROIBIÇÃO DE OFERTA DE TAXA NEGATIVA

A Lei Federal nº 14.442/2022, de 02 de setembro de 2022, na esteira do disciplinado por espécies infralegais pretéritas (art. 143, IV da Portaria MTP nº 672, de 8 de novembro de 2021 e art. 175



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

do Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021) passou a regulamentar o seguinte quanto ao pagamento, pelo empregador, a título de auxílio-alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943:

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;

Começou-se a sustentar, em decorrências das inovações legislativas, que se passou a proibir o oferecimento de margens de desconto nos preços ofertados com taxas negativas na contratação de empresas especializadas para prestação de serviços referente ao fornecimento de cartões de auxílio-alimentação. No que concerne às pactuações efetuadas por sociedades empresárias na condição de empregadoras, de maneira remansosa, o entendimento que se estabelece é de que, efetivamente, o deságio ou a imposição de descontos sobre o valor contratado implica no reconhecimento de contrariedade ao texto legal, podendo, inclusive, ocasionar o apenamento em decorrência da execução inadequada, o desvio ou o desvirtuamento das finalidades do auxílio-alimentação.

Contudo, no que toca às mesmas contratações, quando efetuadas por entes públicos em tal condição, a controvérsia quanto à incidência da mencionada proibição instaurou-se. Mesmo que o dispositivo transcrito da lei em testilha, ao proibir a oferta de taxa negativa, refira-se ao pagamento de auxílio-alimentação no âmbito da CLT, há decisões de Tribunais de Contas que passaram a entender que a inovação legal passou a estabelecer tal vedação até nos casos em que o benefício citado é concedido a servidores no âmbito de Regime Jurídico Único Estatutário, situação na qual, a princípio, o fundamento de validade da concessão não residiria na Consolidação Trabalhista, e sim em leis dos próprios entes federativos (algo próprio do citado regime único). Veja-se, por exemplo, a decisão proferida no Processo TC-010031.989.22-1, de relatoria do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, julgado pelo pleno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 11/05/2022.

Embora não pacífica, a discussão sobre o panorama do auxílio-alimentação concedido no âmbito de relações estatutárias não nos é tão relevante, tendo em conta que, por força do parágrafo segundo do art. 6º da Lei Federal nº 11.101/05, o consórcio público será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) no que toca à admissão de pessoal⁷. Como esclarece a Enciclopédia Jurídica da PUC-SP[2]: “A Lei 11.107/2005 deixa claro que o regime aplicável é o celetista, ou seja, os servidores que exercem suas funções nos consórcios públicos são titulares de emprego público (art. 6º, § 2º). O diploma

⁷ § 2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Redação dada pela Lei nº 13.822, de 2019)

LEVIN, Alexandre. Consórcio público. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/521/edicao-1/consorcio-publico>, acesso em 13/06/2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2200878&filename=Tramitacao-MPV%201108/2022, acesso em 14/06/2023.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

legal não diferencia, nesse particular, as associações públicas dos consórcios de direito privado – em ambos os casos o regime de trabalho aplicável é o contratual”.

Dessa forma, no âmbito deste Consórcio Público, o benefício ora em tela é aquele de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho, repousando em tal diploma, inclusive, o fundamento de sua concessão. Assim, sob uma primeira óptica e num primeiro momento, poder-se-ia concluir não haver qualquer dúvida quanto à adoção de cláusula vedando o oferecimento de “taxa negativa” em edital de certame destinado a efetivar a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação. Tal seria, inclusive, a interpretação que decorreria da leitura dos dois primeiros dispositivos da Lei Federal nº 14.442/2022, de 02 de setembro de 2022. Atente-se:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação ao empregado, bem como altera a Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Art. 2º As importâncias pagas pelo empregador a título de auxílio-alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, deverão ser utilizadas para o pagamento de refeições em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais.

Ora, se o CISGA tem as relações laborais de seus colaboradores disciplinadas pela CLT, e se sobrevém lei federal disciplinadora do auxílio-alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo proibido pelo Art. 182-F do Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025, qualquer tipo de deságio ou descontos sobre o valor contratado. A primeira interpretação que disso poderia se extrair é de que, efetivamente, ao buscar viabilizar licitação objetivando a seleção de tal objeto, o instrumento convocatório de tal certame deveria conter cláusula vedando o que se convencionou chamar de “taxa negativa”. Contudo, se empreendermos uma análise mais acurada, levando em conta, sobretudo, para os fundamentos e razões que motivaram a proibição veiculada na lei federal em tela, perceberemos que a exegese inicial acima proposta não é a mais adequada. Senão, vejamos.

Partindo do Parecer da Comissão Mista da Medida Provisória nº 1108/2022[3], a qual acabou transformada na lei federal retro colacionada, percebe-se claramente qual foi a intenção do legislador ao prescrever a vedação que ora se comenta. Por elucidativo que é, transcrevemos o seguinte trecho do relatório do documento, de lavra do Deputado Paulinho da Força:

*Por outro lado, em relação às mudanças no programa de alimentação do trabalhador, informa-se que, hoje, o programa se desenvolve com o uso intensivo de transações comerciais por meio de dispositivos eletrônicos e pagamentos instantâneos, possibilitando aquisições de qualquer natureza, não relacionadas à alimentação, de forma bastante facilitada, permitindo, assim, o gozo de benefício fiscal pelo empregador, mesmo sem necessariamente prover alimentação adequada aos trabalhadores. **A concessão de deságio pelas empresas emissoras dos vale-refeição e alimentação aos empregadores,***



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

que recebem isenção tributária para implementar programas de alimentação, deturpa a política pública, ao beneficiar duplamente as empresas e transferir o ônus das taxas negativas aos estabelecimentos comerciais credenciados, que, de fato, proveem a alimentação. *Justifica-se relevância por ser matéria ligada à empregabilidade e à nutrição do trabalhador; e pela urgência em eliminar entraves desnecessários à empregabilidade.*

Grifamos.

Da leitura, já se pode entrever a *ratio essendi* da limitação que viria a ser imposta com a edição da MP. Porém, sua Exposição de Motivos é ainda mais clara na tarefa de nos trasfegar o objetivo que tinha em mente o legislador ao insculpir suas regras:

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.*

Grifamos.

Percebe-se, claramente, que a motivação levada em conta para se rechaçar a concessão de taxas negativas ou deságio partiu de uma lógica puramente privatista da análise dos modelos de arranjo de pagamento implementados no âmbito do PAT. Em toda a tramitação da MP posteriormente convertida em lei, o objetivo almejado com mencionado rechaço foi o de impedir que sociedades empresárias beneficiárias do programa pudessem receber o “duplo benefício tributário”. Para melhor compreendê-lo, é necessário aclarar de quais benefícios se fala e quem deles pode se beneficiar.

Pois bem. Um dos “benefícios” que integram essa dupla é justamente aquele que decorreria da admissão de contratação de facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios através de deságio ou desconto sobre o montante a ela transferido a título de auxílio-alimentação, para operacionalizá-lo: a facilitadora, uma vez adotado o modelo de “taxa negativa”, acabaria, ao fim e ao cabo, tendo que desembolsar uma quantia para a pessoa jurídica beneficiária (que concede o auxílio aos trabalhadores), o que se revestiria da condição de primeiro benefício por essa recebido. Porém, não é só.

O outro benefício pode ser depreendido das seguintes circunstâncias. O auxílio-alimentação previsto pelo artigo 457, § 2º, da CLT, tratado pela Lei nº 14.442, de 2022, não se trata de um direito subjetivo do trabalhador, mas de uma opção do empregador pela sua concessão, que, quando



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

implementado por uma sociedade empresária, é beneficiado por meio de incentivos fiscais. Atentemos ao teor do art. 1º da Lei 6.321/1976:

Art. 1º As pessoas jurídicas poderão deduzir do lucro tributável, para fins de apuração do imposto sobre a renda, o dobro das despesas comprovadamente realizadas no período-base em programas de alimentação do trabalhador previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho e Previdência, na forma e de acordo com os limites dispostos no decreto que regulamenta esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.442, de 2022)

Trata-se, como se vê, de uma isenção fiscal concedida pela lei justamente para incentivar empregadores a participar no custeio de programas de alimentação a seus trabalhadores. Contudo, em decorrência da própria terminologia empregada pelo legislador, é possível perceber que dela poderão se beneficiar pessoas jurídicas que auferem “lucro tributável” e estão sujeitas ao pagamento de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas.

Isso já basta para evidenciar que alguns requisitos são demandados para que essa segunda sorte de “benefício” seja gozada pela pessoa jurídica beneficiária. O benefício tributário, concedido pelo art. 1º, caput, da Lei 6.321/1976, é atribuído, apenas, às pessoas jurídicas que auferem lucro. E não é qualquer espécie de lucro. A expressão “lucro tributável”, contida no art. 1º, caput, da Lei 6.321/1976, é referida doutrinariamente como sinônimo de “lucro real”, de sorte que o benefício tributário, previsto no mesmo dispositivo, destina-se, somente, às pessoas jurídicas que são tributadas segundo o regime de lucro real, no que tange ao recolhimento do imposto sobre a renda devido. **Desse modo, não abrange os entes pertencentes à administração pública direta, autárquica ou fundacional, pessoas jurídicas de direito público, uma vez que, além de não obterem lucro em sua atividade, sequer são contribuintes do imposto sobre a renda de pessoas jurídicas, tendo em vista a imunidade tributária conferida pelo art. 150, VI, “a” e § 2º, da CF/88. Assim, jamais serão beneficiárias, ainda que inscritas no PAT, do favor legal preconizado no art. 1º, caput, da Lei 6.321/1976, razão pela qual não se verifica impedimento para que tais entes possam realizar a contratação de empresa fornecedora/administradora de auxílio-alimentação com a aplicação de descontos ou deságio sobre o valor contratado, incluindo-se a adoção de taxa negativa de administração.** O duplo benefício, o qual buscou ser evitado pelo legislador que editou a MP 1.108/2022 com a dicção de seu artigo 3º, posteriormente convertido em lei, não ocorre quando o “empregador” é um ente público.

Ainda sobre o tema, na Representação no Processo nº 27598-0200/23-1, a relatora Ana Cristina Moraes, Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em 24 de julho de 2023, assim manifestou-se:

Todavia, observo que o Poder Judiciário do Estado de São Paulo, ao examinar o tema, entendeu que como “a administração (...) não é beneficiária do incentivo fiscal decorrente do PAT, posto não ser contribuinte de imposto de renda, (...) as restrições impostas pela MP 1.108/2022 e pelo Decreto nº 10.854/2021 a ela não se aplicam”. Ainda, registrou que, “até em razão do princípio da especialidade, não cabe aplicação da MP nº 1.108/22, art. 3º, inciso I, § 1º e 2º, porque confronta com o objetivo da licitação que é a



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

obtenção da proposta mais vantajosa que, no caso, se traduz no menor desconto oferecido (taxa negativa).⁸ (grifo nosso)

Cabe destacar, nessa senda, que as conclusões acima esposadas estão em harmonia com o articulado em decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que exerce controle externo em relação aos atos deste Consórcio Público, consoante se pode verificar no trecho do Recurso de Agravo no Processo nº 26276-0200/22-2, relator Roberto Debacco Loureiro, data da sessão 13-09-2022:

Acerca da possível futura vinculação do Município ao Programa de Alimentação ao Trabalhador – PAT, que ensejaria a proibição de taxa de administração negativa, destaco o seguinte trecho do Acórdão nº 638/2019 – Primeira Câmara, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

O Programa de Alimentação do Trabalhador tem por objetivo primordial a melhoria na qualidade de vida dos trabalhadores, criando um incentivo fiscal para as empresas que promovessem tais melhorias. Tanto é que, conforme regulamentado no Decreto 5 de 1991, a pessoa jurídica que estiver inscrita no PAT poderá deduzir do imposto de renda devido os valores gastos nessa finalidade.

Ocorre que tal análise tributária é inaplicável à Administração Pública que goza de imunidade tributária quanto aos impostos sobre a renda, serviços e patrimônio, conforme dispõe o artigo 150, inciso VI, alínea ‘a’. (Grifos do original.)

Por sua vez, quanto à modalidade de contratação escolhida, reporto-me aos termos da análise promovida pelo Serviço de Auditoria (peça 4525438) no expediente recorrido, que abordou o tema de forma precisa. Em resumo, registrou-se que, como “o objeto a ser contratado possibilita o competitivo entre as empresas interessadas, direcionar a escolha da modalidade de licitação para aquela que permita uma real competição entre as empresas seria o mais indicado, segundo a legislação, para o caso concreto”.

Nesse contexto, vale observar que, caso o edital, de fato, permitisse a oferta de taxa de administração negativa, a competição entre eventuais interessados e a consequente escolha da oferta mais vantajosa seriam impositivos. Se, como disse o Recorrente, “há várias instituições no mercado aptas à oferta do serviço de administração e fornecimento de cartão alimentação”, dever-se-ia proceder à contratação daquela cuja proposta trouxesse maior benefício à Municipalidade.

A respeito da preocupação demonstrada com a exequibilidade de ofertas com taxas negativas, faço novamente referência à aludida jurisprudência do STJ (Tema 1038), segundo a qual “Deve a Administração (...) buscar a proposta mais vantajosa; em caso de dúvida sobre a exequibilidade, ouvir o respectivo licitante; e, sendo o caso, exigir-lhe a prestação de garantia”.

⁸ Processo nº 1029557-84.2022.26.0053.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

De salientar, ainda, que a permissão da oferta de “taxa negativa” está em consonância, em linha do que defende o TCE/RS, com a ampliação da competitividade entre os licitantes participantes, solução que encontra guarida na principiologia da Lei Federal nº 14.133/21 e representa prática comum no mercado. Com efeito, a vedação da apresentação de taxa de administração negativa encontra-se em desacordo com o inciso I, do art. 11 da Lei n. 14.133/21, violando, ainda, o princípio da legalidade, da economicidade que constam do caput do art. 5º e o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública previsto no art. 9º, I, “a” da Lei n. 14.133/21. Outrossim, também traria dificuldades na definição do vencedor da licitação, uma vez que, provavelmente, diversos licitantes poderiam apresentar preços inferiores ao estabelecido artificialmente como mínimo: zero por cento.

Conforme exposto no Processo nº 012587-0200/25-0, Matéria de representação - exercício 2025, Conselheira Substituta Heloisa Tripoli Goulart Piccinini, assim manifestou-se:

O TCE/RS possui julgamentos no mesmo sentido, confirmando a impossibilidade de se limitar a utilização da taxa administrativa negativa no âmbito das licitações de fornecimento de vale-refeição/alimentação: TUTELA DE URGÊNCIA. EXECUTIVO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE GERENCIAMENTO DE CARTÃO ELETRÔNICO DE VALE FEIRA. TAXA NEGATIVA. POSSIBILIDADE. CAUTELAR INDEFERIDA. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. (...) o Corpo Técnico da Casa reconheceu a possibilidade da utilização de taxas negativas de administração, com base em recentes posicionamentos do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/RS), mesmo após a superveniência da referida lei federal. Tal entendimento vem sendo adotado no âmbito desta Segunda Câmara, como se depreende das decisões exaradas nos processos 21062-0200823-5 e 21443-0200/22-9, onde se negou seguimento às Representações, pois, em anuência à Área Técnica, verificou-se não haver irregularidade na aceitação de taxa negativa como critério de julgamento para a contratação dos serviços de administração do vale-alimentação, e similares, em que se busca a menor taxa, uma vez que, na esteira do órgão Técnico e Acórdão do Plenário do TCU nº 1482/2019, à Administração Pública não se aplicam as regras do Programa de Amparo ao Trabalhador (PAT), previstas na Medida Provisória n. 1.108/2021, convertida na Lei nº 14.442, de 2 de setembro de 2022.

Dessa forma, alinhado com a Área Técnica e com entendimentos exarados nos expedientes supra referidos, com fundamento no Princípio da Economicidade, até a consolidação sobre o tema, tenho que é possível a aceitação de taxa negativa. (Processo nº 31171-02.00/22-0)

Ainda, merece destaque a decisão proferida no âmbito da Representação nº 27598 0200/23-1, em que determinada pessoa jurídica de direito privado suscitou a suspensão de processo licitatório para contratação de vale-alimentação que permitia a apresentação de propostas com taxa de administração negativa. Nesse caso, o TCE/RS assim se manifestou:

Sobre a taxa de administração negativa, vale destacar que a Lei Federal nº 14.442/2022, de fato, veda deságio ou imposição de descontos sobre o valor



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

contratado de empresas beneficiárias do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT. Todavia, observo que o Poder Judiciário do Estado de São Paulo, ao examinar o tema, entendeu que, como “a administração (...) não é beneficiária do incentivo fiscal decorrente do PAT, posto não ser contribuinte do imposto de renda, (...) as restrições impostas pela MP 1.108/2022 e pelo Decreto nº. 10.854/2021 a ela não se aplicam”. Ainda, registrou que, “até em razão do princípio da especialidade, não cabe aplicação da MP nº 1.108/22, art. 3º, inciso I, §§ 1º e 2º, porque confronta com o objetivo da licitação que é a obtenção da proposta mais vantajosa que, no caso, se traduz no menor desconto oferecido (taxa negativa)”. [Processo nº 1029557 84.2022.8. 26.0053]

Por todo o exposto, acreditamos que vedar-se a apresentação, pelos licitantes, de “taxa negativa” iria de encontro aos valores e objetivos que inspiraram a edição da MP 1.108/2022, posteriormente convertida na Lei Federal nº 14.442/2022, não sendo aplicável aos entes públicos, sejam aqueles cujos servidores são regidos pelo Regime Jurídico Único, sejam aqueles cujos empregados públicos são regidos pela CLT, as disposições do seu art. 3º, inciso I.

18. PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS AO CONTRATO

Previamente à celebração do contrato deverá ser providenciada a capacitação dos servidores para fiscalização e gestão contratual, do mesmo modo, a implementação ou manutenção de sistemas e rotinas de acompanhamento e controle. Ambas exigências cumpridas pelo CP- CISGA.

19. CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade na administração pública é a integração de práticas ambientais, econômicas e sociais na gestão do Estado. Ela foca na eficiência dos recursos, compras públicas sustentáveis, redução de impactos ambientais e na transparência, servindo como modelo indutor para o mercado e a sociedade.

Não foram observados impactos ambientais diretamente relacionados à contratação em questão, relacionados no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, 2024. Porém, verifica-se que a contratação de meio digital de gerenciamento de créditos do auxílio-alimentação ocasiona, na prática, a ação sustentável de redução do consumo de papel (transição para processos digitais ou *paperless*).

Da mesma forma, a licitação para contratação de Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fornecimento, gerenciamento de vale-alimentação e respectivas recargas de créditos mensais, através de cartão eletrônico e senha individual, aos empregados do CISGA, corrobora a construção de uma sociedade sustentável. A medida incrementa os recursos financeiros voltados à aquisição de gêneros alimentícios, melhorando as condições nutricionais dos empregados do CISGA e prevenindo agravos à saúde física ou mental.

20. RESULTADOS PRETENDIDOS

Por meio deste processo, pretende-se viabilizar a Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fornecimento, gerenciamento de vale-alimentação e respectivas recargas de créditos mensais, através de cartão eletrônico, com senha individualizada, aos empregados do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA, permitindo que se alcancem os seguintes resultados:

1. **Efetividade:** contribuir para a melhoria das condições nutricionais dos empregados e, conseqüentemente, para a manutenção da sua saúde física e mental. A promoção de política corporativa de fornecimento de auxílio alimentação reduz a incidência de doenças e mortalidade relacionada a insuficiência nutricional. A oferta do benefício de natureza alimentar pelas empresas e entes públicos auxilia na promoção da integração entre os empregados e empregador e, por conseguinte, contribui para a redução de faltas e da rotatividade dos trabalhadores. Portanto, o empregador, ao indenizar as despesas relativas à alimentação do empregado, está contribuindo para um incremento na produtividade e na qualidade dos serviços prestados por esses e, conseqüentemente, maior eficácia em termos de resultados.
2. **Economicidade:** contratar a proposta mais vantajosa com a menor taxa de administração, atendidos os critérios de prazo e qualidade.
3. **Eficiência:** cumprir as normas que regulamentam a concessão do benefício de vale-alimentação, mediante a contratação de empresa que ofereça a menor taxa de administração e ampla rede de estabelecimentos credenciados, de acordo com o exigido neste e demais documentos que compõem o processo.

21. GERENCIAMENTO DE RISCOS

Assim como em qualquer processo de contratação, identificam-se determinados riscos em potencial, abrangendo desde a concepção inicial até a fase de execução contratual.

O mapeamento de riscos exerce um papel fundamental, uma vez que possibilita identificar, avaliar e mitigar potenciais ameaças antes que elas comprometam o andamento ou o resultado do processo. Ignorar essa etapa ou tratá-la de forma superficial pode trazer graves conseqüências para a Administração. Apresenta-se, abaixo, mapeamento realizado, acompanhado das respectivas especificidades que caracterizam cada uma das situações identificadas.

Tabela 1 – Demonstrativo de potenciais riscos associados ao processo licitatório e contratação:

1)

RISCO: Licitação malsucedida, deserta ou fracassada.	
PROBABILIDADE	<input type="checkbox"/> Baixa <input checked="" type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Alta
IMPACTO	<input type="checkbox"/> Baixa <input type="checkbox"/> Média <input checked="" type="checkbox"/> Alto
DANO: Impossibilidade de contratação	
AÇÃO PREVENTIVA:	Capacitar a equipe responsável por elaborar o Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e a pesquisa de preços, de modo que as condições e requisitos da contratação representem a realidade do mercado.
AÇÃO DE CONTINGÊNCIA	Realizar revisões críticas do ETP, Termo de Referência e pesquisa de Preços e, ainda na fase de planejamento, proceder as adequações necessárias.

2)

RISCO: Estimativa de taxa de administração inexequível.	
PROBABILIDADE	() Baixa (X) Média () Alta
IMPACTO	() Baixa () Média (X) Alto
DANO: Licitação fracassada.	
AÇÃO PREVENTIVA:	Realizar pesquisa de preços de acordo com o estabelecido no art. 23 da Lei 14.133/2021 e Instrução Normativa SEGES/ME Nº 65/2021
AÇÃO DE CONTINGÊNCIA	Realizar diligência, pelo agente de contratação e por sua equipe de apoio, para avaliar a inexequibilidade do melhor valor proposto. Se houver confirmação de inexequibilidade, proceder a desclassificação da classificada.

3)

RISCO: Problemas na comprovação dos requisitos de habilitação.	
PROBABILIDADE	(X) Baixa () Média () Alta
IMPACTO	() Baixa (X) Média () Alta
DANO: Não assinatura do contrato com a empresa.	
AÇÃO PREVENTIVA:	Não há.
AÇÃO DE CONTINGÊNCIA	Oportunizar a abertura de prazo legal para regularização, se beneficiária da Lei Complementar nº 123/2006; Convocar a segunda melhor classificada.

4)

RISCO: Não cumprimento de alguma etapa da execução contratual.	
PROBABILIDADE	() Baixa (X) Média () Alta
IMPACTO	() Baixa () Média (X) Alto
DANO: Não recebimento do valor do auxílio alimentação no prazo correto previsto no contrato.	
AÇÃO PREVENTIVA:	Acompanhamento, por parte do fiscal e gestor das ações de conferência, carga de valores e demais obrigações do contratante e do contratado na execução contratual.
AÇÃO DE CONTINGÊNCIA	Notificação para correção imediata de possíveis falhas ou atrasos na execução do contrato. Aplicação de sanção prevista no Instrumento Contratual.

5)

Risco: Inadimplemento contratual por não cumprimento dos repasses devidos à rede de estabelecimentos credenciados, pela contratada.			
PROBABILIDADE: E:	<input type="checkbox"/> Baixa	<input checked="" type="checkbox"/> Média	<input type="checkbox"/> Alta
IMPACTO	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média	<input checked="" type="checkbox"/> Alto
AÇÃO PREVENTIVA:	Fiscalizar os repasses devidos pela contratada aos estabelecimentos credenciados.		
AÇÃO DE CONTINGÊNCIA	Rescindir o contrato por inadimplência de obrigação contratual e impulsionar novo processo para contratação do objeto.		

22. CONCLUSÕES SOBRE A VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

O presente processo administrativo será conduzido em conformidade com a legislação vigente, respeitando as normas aplicáveis para a contratação objeto do futuro certame. A habilitação da vencedora será condicionada à avaliação e validação de toda a documentação exigida. Com base nas justificativas e especificações apresentadas neste Estudo Técnico Preliminar, considerando o documento de formalização de demanda que integra o bojo do processo administrativo, as atribuições institucionais do CISGA e o objetivo presente no Estatuto deste Consórcio Público, declara-se a viabilidade da contratação. Por fim, a execução decorrente do futuro processo administrativo licitatório será acompanhada pela fiscalização do Consórcio, a fim de garantir o cumprimento das condições contratuais determinadas.

Garibaldi, 22 maio de 2026.

23. DOS RESPONSÁVEIS PELO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

IANA MARCELA LORENZON
Supervisora Administrativa CISGA

RUDIMAR CABERLON
Diretor Executivo

Aprovo o presente Estudo Técnico Preliminar.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

NELTON CARLOS CONTE
Presidente Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha