



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Fundação Santa Cabrini
Comissão de Pregão

RELATÓRIO - ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO.

Ref.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº PE 001/2023

Assunto: Impugnação aos Termos do Edital.

Impugnante: VALLOO BENEFICIOS LTDA, CNPJ nº 13.562.076/0001-52

Excelentíssimo Sr Presidente.

Trata-se de impugnação recebida aos termos do Edital de Pregão Eletrônico PE nº 001/2023, cujo objeto é contratação de serviços de confecção, fornecimento e administração, incluindo cargas e recargas na modalidade online, de cartão eletrônico de alimentação que possibilite a utilização por meio da rede de estabelecimentos credenciados., em que a impugnante é a **VALLOO BENEFICIOS LTDA, CNPJ nº 13.562.076/0001-52.**

1- DA TEMPESTIVIDADE E ADMISSIBILIDADE

Nos termos do disposto no item 1.6 do Edital e art. 41 da Lei Federal nº 8.666/93, é cabível a impugnação por qualquer pessoa jurídica, do ato convocatório até o segundo dia útil anterior à data da sessão. Deste modo, observa-se que o impugnante protocolou a presente impugnação no dia 31/08/2023, através do e-mail pregao@santacabrini.rj.gov.br às 15:30; e considerando que a abertura do certame encontrava-se agendada para o dia 12/09/2023 verifica-se que a presente solicitação é **TEMPESTIVA**, vez que foi protocolada dentro do limite previsto.

2- DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em síntese, a impugnante requer “**que seja retificado o ato convocatório**”, em especial:

"1) o pagamento dos créditos para os cartões seja realizado em modo pré-pago e em tempo hábil, para viabilizar que a empresa contratada transfira os créditos aos cartões dos usuários, sendo importante ressaltar que não se trata de antecipação de pagamento pelo serviço de gestão, mas crédito de valor que pertence aos empregados públicos, não à contratada;

2) o edital proíba, expressamente, qualquer desconto, para que seja respeitada a legislação mais recente, bem como, que o julgamento considere apenas a taxa de administração que seja positiva ou, no máximo, zero (cenário em que a empresa executa o contrato com a estrutura atual), excluindo-se taxas negativas ou descontos (situação ilegal na qual a

empresa promete um suposto desconto em receita contábil e tributária de empresas terceiras, estranhas do contrato); e

3) por fim, haja a inclusão de uma cláusula no edital que estabeleça que, no caso de empate já nas propostas, no menor valor possível no sistema de pregão, a regra de desempate de ME/EPP não será aplicada, mas sim será feito sorteio entre todas as licitantes com propostas empatadas nesse valor mínimo.

Termos em que requer deferimento."

3 – BREVE RELATO DA IMPUGNAÇÃO.

Inicialmente informa-se que o Edital do Pregão eletrônico nº **PE 001/2023** não pretende restringir a participação de empresas, considerando que houve satisfatória pesquisa de mercado, conforme pode ser observado no Relatório Analítico que obteve além dos fornecedores do ramo de atividade, consulta a outros pregões eletrônicos com objeto semelhante.

Cabe destacar que licitação é procedimento formal através do qual o Poder Público busca contratar a execução de obras, prestação de serviços, compras, alienações e locações, nos termos da Lei Federal no art. 3º da Lei 8.666/93, e tem como fundamento os Princípios elencado na Magna Carta, especialmente em seu art. 37, XXI. Vejamos o disposto nas leis:

"Magna Carta

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

c/c

Lei Federal nº 8666/93

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos."

Destarte ao citado a impugnante trás a baila para embasar seus questionamentos a textuação que se segue:

- Do questionamento sobre o pagamento pós-pago dos créditos a serem efetuados nos cartões:

"2.2. PROIBIÇÃO DO MODO PÓS-PAGO DO CRÉDITO DOS CARTÕES

O edital estabelece em seus itens 11.1 o prazo de pagamento de fatura em 30 (trinta) dias, mas isso não pode persistir, por contrariar disposição de lei federal expressa.

Considerando o Acórdão nº 459/2023 do Tribunal de Contas da União (TCU),

que deliberou pela aplicabilidade da Lei nº 14.442/2022 aos órgãos públicos, é preciso analisar essa segunda matéria.

Para o caso do edital, a aplicação da referenciada lei, ao tratar os valores relativos à gestão do sistema de cartões e aos montantes dos benefícios dos usuários, como se fossem da mesma natureza jurídica, leva à confusão e desconformidade.

Essas duas verbas possuem finalidades diversas: a primeira se refere ao pagamento pelos serviços de gestão dos cartões, enquanto a segunda se relaciona ao valor que deve ser repassado aos empregados como benefício. É importante ressaltar que o valor repassado para o benefício dos usuários não representa antecipação de pagamento pelos serviços da empresa contratada. Trata-se, na verdade, do repasse de um montante destinado ao custeio do empregado público, um direito de cada empregado.

A vinculação de verbas distintas pode inviabilizar o contrato, face às consequências práticas dessa formatação do edital, sendo a avaliação disso impositiva pelo artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Não se pode aguardar a atestação de fatura para que os créditos dos benefícios sejam lançados nos cartões dos usuários. A empresa contratada para a gestão dos cartões estará, em última análise, sendo obrigada a firmar um contrato adicional, oculto e gratuito, para financiar o capital de giro ao órgão. Ela estaria antecipando valores que são de responsabilidade da estatal em relação a seus empregados.

É necessário, portanto, distinguir claramente a remuneração pela gestão dos cartões do valor do benefício em si. Este último precisa ser repassado antecipadamente à empresa para que ela possa creditar os valores nos cartões dos empregados. A empresa não deve ser forçada a agir como um banco, adiantando, sem remuneração, o valor que é de responsabilidade do órgão.

Isso contraria a natureza dos benefícios de vale-alimentação ou refeição, que pela lei específica é pré-pago. Portanto, é crucial separar o valor da remuneração da empresa contratada do montante de crédito de benefício do quadro de pessoal do órgão. Uma empresa contratada não pode ser obrigada a financiar gratuitamente esse benefício (despesa de pessoal).

É dever corrigir as incompatibilidades do edital em relação às normas legais, inclusive por segurança jurídica, conforme o artigo 2º da Lei nº 9.784/99 (Processo Administrativo Federal).

Se o artigo 3º, Inciso II, da Lei nº 14.442/2022 enfatiza a impossibilidade de prazos “a posteriori” para o repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos beneficiários, é essencial estabelecer o pagamento antecipado, para que a empresa possa fazer o repasse para os cartões dos usuários em tempo hábil.

Enfim, vale reiterar que a verba do benefício é de uma natureza distinta e não deve ser confundida com o pagamento pelos serviços de gestão prestados pela empresa, lembrando que edital licitatório precisa estar de acordo com a regra legal específica, não apenas em respeito ao princípio da legalidade, mas também ao princípio da especialidade."

- Do questionamento sobre a admissibilidade de taxa negativa:

"2.1. PREÇO NEGATIVO OU DESCONTO - DESÁGIO PROIBIDO PELA

O edital possui dispositivos no item 19, "e" que permitem que seja oferecido preço negativo ou desconto na proposta. Entretanto, a Lei nº 14.442/2022, em seu artigo 3º, inciso I, expressamente veda "qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado". Logo, a contrariedade ao citado dispositivo legal viola o princípio da legalidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 87 da Lei Federal 13.303/2016.

O edital permite a coexistência de preço (remuneração) com preço negativo ou desconto percentual (sobre valor contábil e tributário de terceiras empresas) e, na prática, sobre o montante do benefício que deve ser creditado nos cartões. Este montante, entretanto, como não pertence à empresa contratada, não pode ser alterado. Portanto, é fundamental que o edital proíba expressamente o desconto, conforme determinado pela lei federal mais recente e vigente.

O certame será por "menor taxa de administração" e isto implica concluir por incoerência ao tratar de desconto sobre benefício do empregado público em montante que deve ser considerado na contabilidade e tributação de cada estabelecimento comercial.

Alegações e decisões antigas sobre "taxa negativa" foram claramente superadas pela mais recente lei federal, que se aplica especificamente aos vales de alimentação e refeição.

E o TCU avançou ainda mais, no Acórdão nº 459/2023 – Plenário, confirmando que a Lei Federal nº 14.442/2022 se aplica aos órgãos públicos e que o desconto ou deságio agora é proibido, sendo que diante de propostas zeradas deve haver desempate por sorteio mediante critérios objetivos. É possível, ainda, um processo de contratação por eventual credenciamento, o que ainda não ficou como impositivo, pois o sorteio também é regra presente na lei.

O Artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro determina que as consequências práticas da decisão devem ser consideradas, o que implica reconhecer o dever de transparência e conformidade com as regras de tributação e regulação de mercados.

Neste sentido, além do reconhecimento pelo TCU sobre a aplicabilidade da Lei Federal nº 14.442/2022 a impedir descontos, é necessário questionar como será realizado desconto por uma empresa de gestão de cartões quando o valor dos benefícios repassados aos empregados públicos é despesa de pessoal e não entra na contabilidade da contratada, mas sim nas informações tributárias das empresas nas quais os cartões dos empregados públicos serão utilizados.

De outro lado, apenas para reflexão, a Lei Federal nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos) explicita a separação entre "menor preço" e "maior desconto", e esta mudança foi motivada para dar fim às licitações de dois critérios de custos e formação de preços nas propostas, que violavam a isonomia, regra constitucional, e o julgamento objetivo por um só critério, além de se visar ao fim da dissimulação de custos dos tais descontos que não eram aparentes na proposta, mas eram repassados, indiretamente, aos usuários finais dos cartões.

Essa matéria foi objeto de artigo no Portal Sollicita, o maior para setor público no Brasil, no qual o Professor Jonas Lima alerta para os "custos ocultos" que implicavam fraudes: (http://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=20109&n=preg%C3%A3o,-valeur-alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-a-anticoncorrencial-taxa-negativa).

Finalmente, cabe destacar que o princípio da especialidade (lei específica prevalece sobre lei geral) prevalece neste contexto, em face do artigo 3º, inciso I, da Lei Federal nº 14.442/2022, que dispõe a regra de que nenhum tipo de desconto pode existir neste mercado de gestão de cartões."

- Do questionamento sobre o desempate somente com ME e EPP:

"2.3. DESEMPATE APENAS COM MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

O edital, em seus itens 11, e seus adendos trata do sistema de desempate fictício previsto na Lei Complementar nº 123/2006, aplicável apenas às microempresas e empresas de pequeno porte. Contudo, essa sistemática só é aplicável para desempatar as propostas de micro e pequenas empresas entre si, a fim de verificar qual delas terá a prioridade de ordem para cobrir a proposta de empresa de maior porte (artigos 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/06). Isso porque, no momento em que todas as propostas fiquem em ZERO para a taxa de administração, o sorteio deve ser aplicado a todas as empresas concorrentes, sem distinção, em observância aos princípios da igualdade, isonomia e competitividade.

A motivação do ato administrativo requer que haja congruência. Mas, no caso, não há viabilidade prática e nem legal (pois valor negativo ou desconto são proibidos por lei), sendo que o desempate somente com ME/EPP não será aplicável, inclusive, porque se criaria, de pronto, um valor negativo, repita-se, que a lei proíbe"

Desta forma superada a fase inicial passaremos para análise da impugnação, com base nos dados acostados pela impugnante.

4. Da análise jurídica dos fatos apresentados:

Uma vez provocados pela apresentação do to de impugnação 58849731, a comissão de pregão desta fundação buscou orientação e fundamentação legal a cerca dos aspectos a serem considerados, encaminhando os fatos para análise e manifestação da douta Assessoria jurídica ASSJUR/FSC.

Encontra-se anexo ao presente administrativo a Manifestação 259 (58851415), na qual ASSJUR apresenta as razões e contra argumentações para os pedidos apresentados pela Impugnante, concluindo:

"Cumpre ressaltar que esta Assessoria Jurídica – ASS/JUR-FSC não enfrentou aspectos quanto ao mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados por esta Fundação Governamental. Nesta esteira, assumido que todas as formalidades administrativas legais foram atendidas, presente análise limitar-se-á aos aspectos jurídicos do procedimento in casu.

*Assim, diante do exposto, esta Assessoria Jurídica, opina no sentido de **não acolhimento** das razões aduzidas na impugnação interposta, dando-se prosseguimento ao feito, devendo ser submetido à autoridade superior da Fundação Santa Cabrini."*

5. Da análise do mérito da impugnação:

- Do questionamento sobre o pagamento pós-pago dos créditos a serem efetuados nos cartões:

Considerando que a Administração deve realizar o pagamento somente após o cumprimento da obrigação em atendimento ao que preceitua a Lei n. 8.666/1993 que rege esta contratação, entendemos, s.m.j, que o pedido não deve prosperar por falta de respaldo na legislação.

- Do questionamento sobre a admissibilidade de taxa negativa:

a Administração, de acordo com critérios de discricionariedade, pode definir qual a taxa e quais critérios adotaria, não estando vinculada a lei 14.442/2022, que trata de situação de adoção de critério de contratação

para as Pessoas Jurídicas que aderiram ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), criado pela Lei nº 6.321/1976, **não sendo esse o caso da Fundação Santa Cabrini**, conforme posicionamento desta Assessoria Jurídica na Manifestação FSC/ASSJUR SEI Nº256 (58708017). Entendemos, s.m.j, que o pedido não deve prosperar por falta de respaldo na legislação

- Do questionamento sobre o desempate somente com ME e EPP:

O tratamento diferenciado concedido às ME e EPP visa incentivar o desenvolvimento econômico, com foco na distribuição de renda, na ampliação da arrecadação estatal e principalmente na geração de empregos, pois, a norma jurídica é utilizada justamente com o intuito de fomentar a criação de empresas dessa natureza, como verdadeiro mecanismo de indução e de desenvolvimento desse importante extrato da economia nacional. Tal tratamento possui base legal na legislação vigente, e deve ser observado no âmbito dos procedimentos licitatórios executados pelos órgãos da administração pública.

Além disso, o pedido de impugnação encontra-se embasado na premissa básica de que a taxa negativa não é admissível, conforme redação do pedido de impugnação; *"Isso porque, no momento em que todas as propostas fiquem em ZERO para a taxa de administração, o sorteio deve ser aplicado a todas as empresas concorrentes, sem distinção, em observância aos princípios da igualdade, isonomia e competitividade."* Tal ponto encontra-se devidamente superado, conforme o presente relatório. Desta maneira, o questionamento apresentado não deve prosperar.

6. DA DECISÃO

Isto posto, sugiro **CONHECER** a impugnação apresentada pela VALLOO BENEFICIOS LTDA., para no mérito, **NEGAR SEGUIMENTO**, nos termos da legislação pertinente.

São essas as conclusões que submeto à consideração superior. Cabendo à **AUTORIDADE COMPETENTE** decidir sobre a impugnação no prazo de até **vinte e quatro horas**.

Comissão de Pregão FSC
Membros

Talles Delgado
Pregoeiro
ID Funcional 5102535-3

Vânia Conceição
Equipe de Apoio
ID Funcional 5127399-3

Fernanda Guedes
Equipe de Apoio
ID Funcional 5139351-4

Rio de Janeiro, 01 setembro de 2023



Documento assinado eletronicamente por **Talles Moreira Delgado, Pregoeiro**, em 01/09/2023, às 11:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vânia Simão da Conceição, Assistente II**, em 01/09/2023, às 11:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Villaça Guedes Santos, Assistente Técnico Administrativo**, em 01/09/2023, às 11:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **58874445** e o código CRC **DB36EAB9**.

Referência: Processo nº SEI-210123/000621/2023

SEI nº 58874445

Largo do Machado Nº 48, - Bairro Catete, Rio de Janeiro/RJ, CEP 22221-020
Telefone: (21) 23344141



Governo do Estado do Rio de Janeiro

Fundação Santa Cabrini

Presidência

DESPACHO

Amparado pela Manifestação da douta Assessoria Jurídica da FSC (58851415), opinando no sentido de não acolhimento das razões aduzidas na impugnação interposta, dando-se prosseguimento ao feito, e pelas considerações constantes nos Relatórios da Comissão de Pregão (58874445), no uso de minhas atribuições legais como Presidente da Fundação Santa Cabrini.

Nego o provimento à impugnação apresentada pela pessoa jurídica Valloo Benefícios LTDA, CNPJ nº 13.562.076/0001-52, quanto à retificação do ato convocatório de procedimentos licitatórios que visa a contratação de serviços de confecção, fornecimento e administração, incluindo cargas e recargas na modalidade online, de cartão eletrônico de alimentação que possibilite a utilização por meio da rede de estabelecimentos credenciados.

ALEX SANTOS DE OLIVEIRA

Presidente da Fundação Santa Cabrini

ID 5137748-9

Rio de Janeiro, 01 setembro de 2023



Documento assinado eletronicamente por **Alex Santos de Oliveira, Presidente**, em 01/09/2023, às 13:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **58899772** e o código CRC **897A451B**.

Referência: Processo nº SEI-210123/000621/2023

SEI nº 58899772

Largo do Machado Nº 48, - Bairro Catete, Rio de Janeiro/RJ, CEP 22221-020
Telefone: (21) 23344141