ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

1 – INFORMAÇÕES BÁSICAS

Este Estudo Técnico Preliminar é documento constitutivo da primeira etapa do planejamento para encontrar a solução mais adequada para fornecimento de vale-alimentação aos servidores públicos municipais do Município de Antônio Prado/RS, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Para tanto a elaboração deste estudo técnico preliminar busca caracterizar o interesse público envolvido e pretende evidenciar a necessidade, apontando a melhor solução para o Município de Antônio Prado/RS, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

Para tanto, o estudo buscou organizar a forma de apresentação dos itens considerados obrigatórios, seguindo, dentro do possível, como referência, a ordem disposta no art. 18, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

O estudo também traz algumas considerações sobre as regras, que poderão subsidiar a elaboração do Termo de Referência.

2 – DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E JUSTIFICAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

2.1. Da Justificativa

A presente contratação tem por finalidade assegurar a continuidade da concessão do benefício de vale-alimentação aos servidores públicos municipais, em conformidade com a legislação municipal vigente e com a política de valorização dos recursos humanos da Administração Pública Municipal.

O vale-alimentação constitui importante benefício de natureza indenizatória e possui como objetivo contribuir para a segurança alimentar e a melhoria da qualidade de vida dos servidores, favorecendo melhores condições para o desempenho de suas atividades e para a manutenção de sua capacidade laboral. Além disso, representa instrumento relevante de valorização funcional, auxiliando na atração, retenção e motivação dos servidores públicos.

A adoção de solução especializada para administração e gerenciamento do benefício, mediante cartão eletrônico com recarga mensal de créditos, proporciona maior eficiência na gestão administrativa, reduz custos operacionais relacionados à distribuição física de benefícios, amplia a segurança das operações, possibilita maior controle da utilização dos recursos e confere praticidade tanto para a Administração quanto para os beneficiários.

A contratação também permite a disponibilização de ferramentas tecnológicas para gerenciamento do contrato, acompanhamento dos créditos, bloqueio e substituição de cartões, emissão de relatórios gerenciais e atendimento aos usuários, contribuindo para maior transparência, rastreabilidade e eficiência na execução contratual.

Sob a perspectiva da economicidade, a terceirização da administração do benefício elimina a necessidade de o Município manter estrutura própria para credenciamento de estabelecimentos comerciais, processamento das transações, atendimento aos servidores e

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

fiscalização operacional da rede de aceitação, concentrando tais atividades em empresa especializada, com experiência e capacidade técnica para sua execução.

A solução também favorece o desenvolvimento da economia local, uma vez que possibilita a utilização dos créditos em supermercados, mercados, padarias, açougues, hortifrutigranjeiros e demais estabelecimentos do ramo alimentício credenciados, ampliando as opções de compra aos servidores e estimulando a circulação de recursos no comércio.

Os vales-alimentação somente poderão ser disponibilizados para utilização em estabelecimentos localizados dentro do território do Município de Antônio Prado, mediante as seguintes justificativas:

a) preservação da receita tributária municipal: a reforma tributária vincula a destinação do IBS ao local do consumo. O uso do vale em estabelecimentos fora do Município transfere a terceiros o crédito tributário gerado pelo benefício concedido pela Administração Pública Municipal, reduzindo o retorno fiscal ao erário local;

b) fortalecimento da economia local: a circulação dos recursos do vale-alimentação no comércio do Município estimula a atividade econômica local, beneficia os estabelecimentos da região e contribui para a geração e manutenção de empregos no âmbito municipal;

c) interesse público e eficiência administrativa: a medida alinha a concessão do benefício ao interesse público local, uma vez que o vale-alimentação é custeado com recursos do orçamento municipal e deve, sempre que possível, reverter em benefício direto à comunidade e à economia do Município.

Dessa forma, a contratação mostra-se necessária para garantir a continuidade da concessão do benefício, assegurar a eficiência da gestão administrativa, atender ao interesse público e observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade previstos no art. 37 da Constituição Federal, bem como os princípios estabelecidos pela Lei Federal nº 14.133/2021 para as contratações públicas.

3.2. Secretarias Requisitantes

Os órgãos requisitantes são as seguintes:

Gabinete do Prefeito;
Secretaria Municipal de Administração;
Secretaria Municipal de Finanças, Desenvolvimento Econômico e Inovação;
Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto
Secretaria Municipal da Saúde;
Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania.
Secretaria Municipal de Turismo;
Secretaria Municipal de Planejamento, Meio Ambiente e Mobilidade;
Secretaria Municipal da Agricultura; e
Secretaria Municipal de Serviços Urbanos;
Câmara Municipal.

3 – DEMONSTRATIVO DA PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL – PCA

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

A previsão da contratação do presente objeto não se encontra no Plano de Contratações Anual, e havendo a possibilidade de renovação do contrato por até 120 (cento e vinte) meses, não será incluída nos próximos planos, uma vez que não haverá necessidade de nova contratação neste período.

No caso de não haver prorrogação do contato, a nova contratação deverá ser feita de forma imediata, tendo em vista a necessidade de atendimento desta demanda de forma a não interromper o fornecimento do vale.

Havendo a renovação do contrato pelo período de 120 (cento e vinte) meses, a previsão de contratação deverá se incluída no PCA do ano anterior a finalização do contrato vigente.

4 – DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS PARA A CONTRATAÇÃO/EXECUÇÃO

4.1. Os requisitos da contratação estarão presentes no Termo de Referência, quando for o caso, devendo abranger:

a) requisitos técnicos mínimos do objeto (desempenho, qualidade, funcionalidade, capacidade, normas técnicas aplicáveis, certificações quando justificadas);

b) requisitos de execução (prazos, locais de entrega ou prestação, cronograma, metodologia de execução, disponibilidade, níveis de serviço, quando cabíveis);

c) requisitos legais e regulatórios (licenças, autorizações, registros em órgãos competentes, atendimento à legislação específica);

d) requisitos relacionados à garantia, assistência técnica, manutenção e suporte, quando necessários ao ciclo de vida do objeto;

e) requisitos de segurança, confidencialidade e proteção de dados, quando a natureza da contratação assim exigir;

f) requisitos de compatibilidade e interoperabilidade com sistemas, equipamentos ou estruturas já existentes na Administração, desde que tecnicamente justificados;

g) requisitos de qualificação do futuro contratado apenas na medida necessária à adequada execução do contrato, observando os princípios da proporcionalidade e da competitividade.

5 – ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES A SEREM CONTRATADAS

A previsão das quantidades a serem contratadas são as constantes na tabela abaixo:

ESPECIFICAÇÃO DO SERVIÇO	QUANTIDADE DE SERVIDORES PÚBLICOS
SERVIÇO DE FORNECIMENTO E GERENCIAMENTO DE VALE-ALIMENTAÇÃO	438

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

SERVIÇO DE FORNECIMENTO E GERENCIAMENTO DE VALE-ALIMENTAÇÃO – MÉDICOS PROGRAMA MAIS MÉDICOS	3

* Dados constantes em julho/2026

Atualmente, a quantidade de cartões-alimentação demandada é 432 (quatrocentos e trinta e dois), para os servidores do Poder Executivo e 06 (seis) para os servidores do Poder Legislativo, mais 3 (três) para os médicos do Programa Mais Médicos, podendo haver alterações de quantitativo durante o período de vigência contratual.

6 – LEVANTAMENTO DE MERCADO

Em recentes pesquisas e estudos realizados por esta Administração, foi verificado o ingresso de novas soluções no mercado, fruto da incorporação de ferramentas tecnológicas com condição e potencial para modernizar significativamente este tipo de contratação.

Procedida a análise de mercado específico de empresas que operam com o vale alimentação, foi possível verificar forte e crescente tendência do uso de novas tecnologias, que disponibilizam não somente uma carteira de serviços virtuais aos usuários, como também o pagamento com QR Code via smartphones.

Para a escolha da solução, foi considerado o possível prazo de 10 (dez) anos de duração do contrato, posto sua natureza de serviço contínuo. Sendo assim, a contratação deverá abarcar as tecnologias disponíveis e em fase de ampla expansão no mercado, a fim de que seu objeto não fique ultrapassado a médio ou longo prazo.

A pesquisa de mercado foi realizada através de consulta junto ao LicitaCon, verificando que outros Municípios já realizam licitação para o fornecimento de vale alimentação solicitando essas funcionalidades.

Com efeito, abaixo segue relação de empresas do ramo que participaram de licitações, deste mesmo objeto, na região:

FORNECEDORES
TATOSA ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA
UZZIPAY ADMINISTRADORA DE CONVÊNIOS LTDA
BN CARD SOLUÇÕES EM PAGAMENTOS LTDA
KPI SOLUÇÕES EMPRESARIAIS LTDA
MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTÕES E SERVIÇOS LTDA
VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA
M&S SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA
PLUXEE BENEFÍCIOS BRASIL S/A
BIQ BENEFÍCIOS LTDA
UP BRASIL ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA
GREEN CARD S/A REFEICOES COMERCIO E SERVICOS
VÓLUS TECNOLOGIA E GESTÃO DE BENEFÍCIOS LTDA
LE CARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA
BPF INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTOS LTDA
O2 PLUS CARD INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA
TICKET SERVIÇOS S.A.

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

BANRISUL SOLUÇÕES EM PAGAMENTOS S.A.

Logo, existem muitas empresas aptas a oferecer todas as funcionalidades, além de trata-se de um serviço comum com empresas aptas a prestar este tipo de serviço, porém com um mínimo de funcionalidades em vista da duração que o contrato poderá ter.

7 – ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

A estimativa do valor da contratação é a constante na tabela abaixo:

ESPECIFICAÇÕES	QUANTIDADE DE SERVIDORES PÚBLICOS	VALOR VALE-ALIMENTAÇÃO (R$)	UNIDADE
FORNECIMENTO E GERENCIAMENTO DE VALE-ALIMENTAÇÃO E RESPECTIVAS RECARGAS DE CRÉDITOS MENSAIS, ATRAVÉS DE CARTÃO ELETRÔNICO COM SENHA INDIVIDUAL	438	30,00	VALE/ DIÁRIO
FORNECIMENTO E GERENCIAMENTO DE VALE-ALIMENTAÇÃO, PARA OS MÉDICOS DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS, E RESPECTIVAS RECARGAS DE CRÉDITOS MENSAIS, ATRAVÉS DE CARTÃO ELETRÔNICO COM SENHA INDIVIDUAL	3	700,00	VALE/ MENSAL

ESPECIFICAÇÕES	UNIDADE	QUANTIDADE DE VALES POR ANO	VALOR VALE-ALIMENTAÇÃO (R$)	VALOR ANUAL ESTIMADO (R$)
FORNECIMENTO E GERENCIAMENTO DE VALE-ALIMENTAÇÃO E RESPECTIVAS RECARGAS DE CRÉDITOS MENSAIS, ATRAVÉS DE CARTÃO ELETRÔNICO COM SENHA INDIVIDUAL	VALE/ DIÁRIO	105.996	30,00	3.179.880,00 + taxa de administração
FORNECIMENTO E GERENCIAMENTO DE VALE-ALIMENTAÇÃO, PARA OS MÉDICOS DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS, E RESPECTIVAS RECARGAS DE CRÉDITOS MENSAIS, ATRAVÉS DE CARTÃO ELETRÔNICO COM SENHA INDIVIDUAL	VALE/ MENSAL	36	700,00	25.200,00 + taxa de administração
VALOR TOTAL R$				**3.205.080,00**

O valor unitário atual do auxílio é de R$ 30,00 (trinta reais) por cartão, para cada dia útil do mês efetivamente trabalhado (de segunda à sexta-feira). Já para os médicos do Programa Mais Médicos o valor é de R$ 700,00 (setecentos reais) mensais por cartão, independentemente dos dias trabalhados no mês.

A quantidade de vale-alimentação foi apurada baseando-se no seguinte cálculo: 438 servidores, multiplicado por 22 dias trabalhados mensais, multiplicado por 11 meses. O vale-alimentação não é pago no mês em que o servidor está de férias. Quantidade e valores apurados considerando o prazo de 12 meses de contrato.

8 – DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

Considerando a necessidade de garantir a continuidade da concessão do vale-alimentação aos servidores públicos municipais do Município de Antônio Prado/RS, foram analisadas as soluções disponíveis no mercado e aquelas passíveis de adoção pela Administração Pública, observando-se aspectos de viabilidade técnica, econômica, operacional, segurança, competitividade e atendimento ao interesse público.

Solução 1 – Pagamento do benefício em pecúnia (folha de pagamento): consiste na inclusão do valor correspondente ao auxílio-alimentação diretamente na folha de pagamento dos servidores.

Vantagens:

- simplicidade operacional;
- eliminação da necessidade de contratação de empresa especializada;
- redução da gestão contratual.

Desvantagens:

- o recurso perde sua finalidade específica, podendo ser utilizado para qualquer despesa;
- maior incidência de discussões acerca da natureza jurídica do benefício;
- não possibilita controle sobre a utilização do benefício para aquisição de gêneros alimentícios;
- dependendo da legislação municipal, exige alteração legislativa.

Conclusão:

Embora operacionalmente simples, esta solução não atende adequadamente ao objetivo institucional do benefício alimentação, razão pela qual não se mostra a alternativa mais vantajosa.

Solução 2 – Fornecimento de cesta básica (gêneros alimentícios): consiste na aquisição e distribuição periódica de cestas básicas aos servidores.

Vantagens:

- garantia da destinação exclusiva para alimentação;
- facilidade de fiscalização do fornecimento.

Desvantagens:

- elevado custo logístico;
- necessidade de armazenamento e distribuição;
- pouca flexibilidade ao servidor;
- dificuldade em atender diferentes hábitos alimentares;
- maior risco de desperdício de alimentos;
- exige estrutura administrativa para gestão.

Conclusão:

Apesar de assegurar a finalidade alimentar, apresenta baixa eficiência operacional e reduzida satisfação dos beneficiários.

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

Solução 3 – Vale-alimentação em cartão magnético ou eletrônico (modelo tradicional): consiste na contratação de empresa especializada para emissão, gerenciamento, recarga e administração de cartões eletrônicos destinados ao pagamento do auxílio-alimentação.

Vantagens:

- modelo amplamente utilizado pela Administração Pública;
- facilidade operacional;
- recarga eletrônica;
- rede credenciada ampla;
- controle financeiro;
- maior segurança;
- redução do uso de papel;
- possibilidade de bloqueio em caso de perda ou roubo.

Desvantagens:

- dependência da rede credenciada;
- necessidade de fiscalização contratual.

Conclusão:

Trata-se da solução mais difundida no mercado, apresentando elevado grau de maturidade tecnológica e operacional.

Solução 4 – Cartão com tecnologia de pagamento por aproximação (chip e NFC): modalidade semelhante à anterior, porém utilizando cartões com tecnologia de aproximação (contactless).

Vantagens:

- maior rapidez nas transações;
- segurança adicional;
- melhor experiência para os usuários;
- compatibilidade com terminais modernos.

Desvantagens:

- pouca diferença prática em relação ao cartão tradicional;
- eventual indisponibilidade em estabelecimentos muito pequenos.

Conclusão:

Representa evolução tecnológica do cartão eletrônico tradicional, sendo recomendável quando disponível sem aumento significativo de custos.

Solução 5 – Benefício por meio de aplicativo (carteira digital): consiste na disponibilização do benefício por aplicativo instalado em smartphones, permitindo pagamento mediante QR Code, aproximação ou outros meios eletrônicos.

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

Vantagens:

- dispensa cartão físico;
- redução de custos de emissão;
- gestão totalmente digital;
- bloqueio imediato;
- atualizações em tempo real.

Desvantagens:

- exige smartphone;
- dependência de acesso à internet em determinadas operações;
- pode dificultar o acesso de servidores com menor familiaridade tecnológica.

Conclusão:

Embora tecnologicamente moderna, ainda não representa solução universal para todos os perfis de servidores.

Solução 6 – Cartão multibenefícios: consiste na contratação de empresa que administra plataforma de benefícios, permitindo a utilização do cartão em diversas categorias autorizadas pela legislação.

Vantagens:

- flexibilidade tecnológica;
- plataforma moderna;
- aplicativos de gestão;
- facilidade para administração.

Desvantagens:

- pode extrapolar a finalidade específica do auxílio-alimentação, dependendo da legislação local;
- maior complexidade contratual.

Conclusão:

Somente se mostra adequada caso a legislação municipal autorize outras modalidades de utilização.

Solução 7 – Credenciamento direto de estabelecimentos comerciais pelo Município: consiste na realização de credenciamento de supermercados, mercados e estabelecimentos alimentícios, com posterior pagamento direto pelo Município.

Vantagens:

- eliminação de intermediários;
- possibilidade de fortalecimento do comércio local;
- maior controle da Administração.

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

Desvantagens:

- elevado custo administrativo;
- complexidade operacional;
- necessidade de sistema próprio;
- fiscalização intensiva;
- alto risco operacional.

Conclusão:

Não se mostra economicamente eficiente diante da estrutura administrativa normalmente existente em municípios de pequeno e médio porte.

Comparativo das Soluções:

Solução	Viabilidade Técnica	Viabilidade Econômica	Facilidade de Gestão	Atendimento ao Interesse Público
Solução 1 – Pagamento em folha	Média	Média	Alta	Baixo
Solução 2 – Cesta básica	Média	Baixa	Baixa	Médio
Solução 3 – Cartão eletrônico	Alta	Alta	Alta	Alto
Solução 4 – Cartão contactless	Alta	Alta	Alta	Alto
Solução 5 – Carteira digital	Média/Alta	Alta	Média	Médio/Alto
Solução 6 – Cartão multibenefícios	Alta	Média	Alta	Médio
Solução 7 – Credenciamento direto	Baixa	Baixa	Baixa	Médio

Solução recomendada:

Após o levantamento de mercado, conclui-se que a alternativa **mais vantajosa** para o Município de Antônio Prado/RS é a Solução 03 que consiste na **contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de vale-alimentação em cartão magnético ou eletrônico (modelo tradicional), com recarga mensal e ampla rede credenciada de estabelecimentos comerciais**.

A solução recomendada é mais vantajosa em relação à Solução 4, tendo em vista o Município de Antônio Prado ser de pequeno porte, podendo haver eventual indisponibilidade desta solução em estabelecimentos muito pequenos.

Essa solução apresenta maior equilíbrio entre economicidade, eficiência administrativa, segurança, competitividade e satisfação dos servidores, além de ser o modelo predominante adotado pelos órgãos públicos brasileiros.

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

A contratação permite gestão simplificada, controle da execução contratual, recarga eletrônica, rastreabilidade das operações e ampla aceitação no comércio, atendendo ao interesse público e às diretrizes do planejamento previstas na Lei Federal nº 14.133/2021.

9 – JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO

A Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União prevê a adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações, objetivando-se uma maior disputa de lances com potencial de impacto na redução do preço final de cada item, por ser esta opção considerada a mais técnica e economicamente viável, o que favorece a ampla concorrência.

Todavia, a natureza do objeto desta contratação não é passível de parcelamento, pois trata-se de serviços contínuos de fornecimento e gerenciamento do vale alimentação. Assim a licitação deverá ser realizada visando à contratação de apenas uma licitante responsável pelos serviços, não sendo viável e producente para a Administração Pública o parcelamento do objeto

10 – DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS

Espera-se que a contratação promova a continuidade da prestação dos serviços, de forma efetiva, econômica e eficiente, e devidamente integrada às mais modernas soluções tecnológicas disponíveis no mercado.

11 – PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS AO CONTRATO

Tendo em vista a natureza da contratação almejada, não se configura necessária a elaboração de cronograma para adequação de ambientes visando a presente contratação.

Ainda, entende-se que a contratação em tela não traz à tona novas peculiaridades que justifiquem a necessidade de capacitação específica para o acompanhamento e fiscalização no recebimento dos serviços, uma vez que este serviço é contratado há diversos anos, tendo, a equipe envolvida, pleno conhecimento do serviço contratado.

12 – CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES

A contratação pretendida não tem inter-relação com outras contratações correlatas e/ou interdependentes, pois o seu objeto não necessita de outras contratações para gerar os benefícios esperados com essa contratação.

13 – IMPACTOS AMBIENTAIS

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 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, corrobora a construção de uma sociedade sustentável. A medida incrementa os recursos financeiros voltados à aquisi-

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

ção de gêneros alimentícios, melhorando as condições nutricionais dos servidores municipais e prevenindo agravos à saúde física ou mental.

14 – JUSTIFICATIVA PARA A INADMISSÃO DE CONSÓRCIOS

A Lei Federal nº 14.133/2021 tem como regra a permissão à participação de consórcios, inclusive quando o instrumento for omisso 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 escolha um ato discricionário da Administração Pública, 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.

A admissão de participação de consórcio faz-se necessária quando em razão das circunstâncias do mercado e/ou a complexidade do objeto tornam problemática a competição, ou seja, quando parcela significativa de empresas, isoladamente, não dispuser de condições para participar da licitação. Dessa forma, a participação de empresas reunidas em consórcio ampliará o universo de licitantes, pois possibilitará a junção de 2 ou mais empresas para realização de determinado objeto. (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2021).

A jurisprudência do TCU traz entendimento que a formação de consórcio tanto pode fomentar a concorrência, como cerceá-la. Ou seja, a vedação ou a admissão de consórcio em licitação dever ter em vista possibilitar maior concorrência, que conforme o caso concreto pode ocorrer em uma ou outra situação (...) (Acórdão TCU 2.813/2004 e 1.782/2009).

Com relação a presente contratação, a vedação à participação de interessadas, que se apresentem constituídas sob a forma de consórcio, se justifica na medida em que nas contratações de bens e serviços comuns, tendo em vista a proporção da demanda do Município, é perfeitamente pertinente e compatível com empresas que atuam em todo território nacional, empresas essas que possuem condições suficientes para a execução de objetos dessa natureza, o que não tornará restrito o certame a um pequeno número de empresas.

Assim sendo, avaliando a realidade do mercado para este objeto, não será permitida a participação de empresas reunidas em consórcio.

15 – JUSTIFICATIVA PARA ACEITAÇÃO DE OFERTA DE TAXA NEGATIVA

A Lei Federal nº 14.442/2022, na esteira do disciplinado por espécies infralegais pretéritas (art. 143, IV da Portaria MTP nº 672/2021 e art. 175 do Decreto nº 10.854/2021) 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;*

Rua Francisco Marcantônio, 37 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

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.

Partindo do Parecer da Comissão Mista da Medida Provisória nº 1108/2022[3], a qual acabou transformada em lei federal, 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, 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 be-*

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

> *neficiárias 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 operacionaliza-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 Federal nº 14.442/2022, não se trata de um direito subjetivo do trabalhador, mas de uma opção do empregador pela sua concessão, que, quando implementado por uma sociedade empresária, é beneficiado por meio de incentivos fiscais. Atentemos ao teor do art. 1º da Lei Federal nº 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 Federal nº 6.321/1976, é atribuído, apenas, às pes-

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

soas jurídicas que auferem lucro. E não é qualquer espécie de lucro. A expressão "lucro tributável", contida no art. 1º, caput, da Lei Federal nº 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 Federal nº 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 obtenção da proposta mais vantajosa que, no caso, se traduz no menor desconto oferecido (taxa negativa).*
> *(Processo nº 1029557-84.2022.26.0053)*

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 as 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 Federal nº 14.133/21, violando, ainda, o princípio da legalidade, da economicidade que constam do caput do art. 5° e o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública previsto no art. 9º, I, "a" da Lei Federal nº 14.133/21. Outrossim, também traria dificuldades na definição do vencedor da licitação, uma vez que, provavelmente, diversas 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 MUNI-*

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

> *CIPAL 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 n° 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 n° 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 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, pelas 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.

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

16 – MAPEAMENTO 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.

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 à contratação:

1) RISCO: licitação malsucedida, deserta ou fracassada.	
PROBABILIDADE	(x) Baixa ( ) Média ( ) Alta
IMPACTO	( ) Baixo ( ) Médio (x) 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 necessária.

2) RISCO: estimativa de taxa de administração inexequível.	
PROBABILIDADE	( ) Baixa (x) Média ( ) Alta
IMPACTO	( ) Baixo ( ) Médio (x) Alto
DANO: licitação fracassada.	
AÇÃO PREVENTIVA	Realizar pesquisa de preços de acordo com o estabelecido no art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 1.646/2022.
AÇÃO DE CONTINGÊNCIA	Realizar diligência pela comissão de licitações, 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	( ) Baixo (x) Médio ( ) Alto
DANO: não assinatura do contrato com a licitante vencedora.	
AÇÃO PREVENTIVA	Não há.

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

AÇÃO DE CONTINGÊNCIA	Oportunizar a abertura de prazo legal para regularização, se beneficiária da Lei Complementar nº 123/2006. Convocar a segunda mais bem classificada.

4) RISCO: não cumprimento de alguma etapa da execução contratual.	
PROBABILIDADE	( ) Baixa (x) Média ( ) Alta
IMPACTO	( ) Baixo ( ) Médio (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	( ) Baixa (x) Média ( ) Alta
IMPACTO	( ) Baixo ( ) Médio (x) Alto
DANO: empresas do ramo alimentícios que fizeram contrato com a administradora de cartão sofrerem prejuízo	
AÇÃO PREVENTIVA	Orientar as empresas do ramo alimentício, que assinarem contrato com a administradora do cartão, a fiscalizarem os repasses devidos, pois a relação contratual, neste caso, é entre o estabelecimento credenciado e a operadora do cartão.
AÇÃO DE CONTINGÊNCIA	Rescindir o contrato por inadimplência de obrigação contratual, aplicação das penalidades prevista em contrato e impulsionar novo processo para contratação do objeto.

17 – VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

O vale alimentação é concedido com base nas justificativas dispostas no item 2.1 deste ETP. Para viabilizá-lo, a Administração optou pela contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de vale-alimentação em cartão magnético ou eletrônico (modelo tradicional), com recarga mensal e ampla rede credenciada de estabelecimentos comerciais.

Deste modo, considerando todas as opções citadas neste ETP como solução para resolução da demanda, a solução escolhida se mostra tecnicamente possível e adequada à realidade deste Município, além de tratar-se de modelo de contratação praticada por diversos

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!

órgãos públicos das esferas municipal, estadual e federal, razão pela qual, entende-se pela viabilidade da contratação pretendida.

Antônio Prado/RS, 10 de julho de 2026.

MARILENE MUSSATTO SCOPEL
Secretária Municipal da Administração

Rua Francisco Marcantônio, 57 – CEP 95.250-000 – Fone/Fax: 54-3293-5600 www.antonioprado.com.br
A cidade mais italiana do Brasil!