



**ILUSTRÍSSIMO SENHOR ROBERTO DE CASTRO XAVIER, PRESIDENTE DA
COMISSÃO DE CREDENCIAMENTO DESIGNADO PELA INFRAERO.**

Ref.: Edital de Credenciamento nº 001/ADLI-4/SEDE/2022 - Ata Reunião nº SEDE-ATA-2022/00096

VR BENEFÍCIOS (“VR”), sediada na Avenida dos Bandeirantes, nº 460, Brooklin Paulista, São Paulo/SP, CEP 04.553-900, inscrita no CNPJ sob o nº 02.535.864/0001-33, vem, tempestivamente, na qualidade de empresa credenciada no Edital de Credenciamento nº 001/ADLI-4/SEDE/2022 (“Edital”), com fulcro no art. 51, VIII c/c art. 59, §1º, ambos da Lei Federal nº 13.303/16, no art. 70, I do RILC da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO e no item 8.2 do Edital, interpor

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão da comissão de credenciamento da INFRAERO (“Comissão de Credenciamento”) que julgou habilitada para a prestação dos serviços objeto do credenciamento a empresa **IFOOD BENEFÍCIOS E SERVIÇOS LTDA** (“IFOOD”), sediada na Avenida dos Autonomistas, nº 1496, Vila Yara, Osasco/SP, CEP 06.020-902, inscrita no CNPJ sob o nº 33.157.312/0001-62, pelas razões expostas a seguir.

I – TEMPESTIVIDADE

1. De acordo com o item 8.2 do Edital, o recurso em face da decisão da Comissão de Credenciamento quanto ao credenciamento de determinada empresa poderá ser



interposto em até 5 (cinco) dias úteis, contados do dia imediatamente subsequente ao da divulgação do resultado de julgamento.

2. Considerando que a ata de julgamento do credenciamento objeto do presente recurso – a Ata Reunião nº SEDE-ATA-2022/00096 – foi publicada em 10 de junho de 2022, o prazo de 5 (cinco) dias úteis encerra-se em 20 de junho de 2022, sendo, portanto, tempestivo o presente recurso.

II – DOS FATOS

3. A INFRAERO publicou o Edital com o objetivo de receber inscrição para “*credenciamento de empresas especializadas para prestação de serviços de gerenciamento, implementação, administração e disponibilização de créditos em cartões eletrônicos/magnéticos, nas modalidades refeição e alimentação, sob demanda*”.

4. Nesse contexto, o IFOOD realizou inscrição e apresentou documentos para obter o credenciamento, o que foi deferido pela Comissão de Credenciamento através da Ata Reunião nº SEDE-ATA-2022/00096, publicada em 10 de junho de 2022.

5. No entanto, conforme será a seguir demonstrado, o IFOOD não cumpre os requisitos do Edital e a sua contratação viola dispositivos do Decreto nº 10.854/2021, razão pela qual a decisão que deferiu seu credenciamento deve ser reformada.

III – DAS RAZÕES DA REFORMA

6. A decisão que julgou habilitado o IFOOD no âmbito do Edital deve ser reformada por três razões, conforme será demonstrado: (i) o IFOOD não organiza, tampouco mantém ou administra diretamente rede de estabelecimentos credenciados, dependendo de um arranjo com um terceiro detentor de rede própria para atender ao objeto do



contrato a ser celebrado com a INFRAERO; (ii) em razão da ausência de rede própria, o IFOOD não é capaz de cumprir as obrigações definidas pelo Edital sem que tenha que subcontratar integralmente os serviços de gestão da rede credenciada; e (iii) caso o IFOOD seja contratado, não será possível assegurar que a destinação dos recursos do PAT será realizada em conformidade com o que dispõe o Decreto nº 10.854/2021.

III.1 – AUSÊNCIA DE REDES CREDENCIADAS ORGANIZADAS, MANTIDAS E ADMINISTRADAS PELO IFOOD

7. O Edital é expresso no sentido de que, no momento da contratação, a empresa credenciada deve apresentar a relação de estabelecimentos credenciados por Unidade de Federação, conforme especificações do Termo de Referência anexo ao Edital (vide item 6.3, c, do Edital).

8. Adicionalmente, o Termo de Referência prescreve, no item 8.16, a seguinte obrigação a ser cumprida pela credenciada na execução do contrato:

“8.16 – Organizar, manter e administrar rede de estabelecimento (restaurantes, estabelecimentos comerciais e empresas de aplicativos de entrega de refeições prontas – delivery) que aceite como forma de pagamento os benefícios refeição e alimentação contratados, na quantidade necessária para melhor atendimento aos beneficiários, evitando fazer convênio com estabelecimentos que ofereçam apenas refeições frugais ou de valores nutrológicos contraindicados, em conformidade com os critérios da Comissão Especial de Incentivos Fiscais à Alimentação do Trabalhador.”

9. No entanto, muito embora o IFOOD possa apresentar uma relação de estabelecimentos credenciados, em cumprimento ao item 6.3, c do Edital, a empresa não dispõe de rede credenciada própria e, portanto, não é capaz de cumprir a obrigação a



ela designada pelo item 8.16 acima transcrito, qual seja, organizar, manter e administrar uma rede de estabelecimentos.

10. Na verdade, essa responsabilidade seria inteiramente delegada a outra empresa que não participou do Credenciamento ora discutido – a ELO SERVIÇOS S.A. (“ELO”) –, a qual é a real detentora da rede credenciada utilizada pelo IFOOD e única empresa que poderá, portanto, promover a organização e gestão de tal rede.

11. Nesse sentido, observa-se que, dada a ausência de rede credenciada própria, o IFOOD não é capaz de cumprir com as obrigações prescritas no Termo de Referência, razão pela qual não pode ser credenciado para a prestação dos serviços objeto do Edital, sendo de rigor a reforma da decisão que a considerou credenciada.

III.2 – SUBCONTRATAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO E GERENCIAMENTO DA REDE CREDENCIADA

12. Conforme demonstrado no item anterior, por não possuir rede credenciada própria, o IFOOD não é capaz de gerenciar a rede de estabelecimentos conveniados, atividade que será integralmente subcontratada e realizada pela ELO.

13. Nesse sentido, caso o IFOOD seja contratado, toda a gestão da rede de estabelecimentos, inclusive o reembolso aos estabelecimentos conveniados, será delegada a terceiros, de modo que o IFOOD não poderá cumprir diretamente as obrigações pactuadas.

14. O fato de o IFOOD utilizar a rede de um terceiro para cumprir as obrigações contratuais resulta em duas violações à lógica da presente contratação: (i) desnaturação da natureza personalíssima do contrato administrativo, na medida em que, embora o credenciado seja o IFOOD, quem disponibilizará e fará a gestão da rede credenciada



(parte substancial do objeto do contrato) será um terceiro; e (ii) se a demonstração da rede credenciada é condição que deve ser cumprida antes da assinatura do contrato com a INFRAERO (conforme item 6.3, c do Edital e item 8.3 do Termo de Referência), a subcontratação integral dessa atividade ocorrerá como premissa do próprio credenciamento do IFOOD e sem a prévia e expressa anuência da INFRAERO, o que viola a regra do Edital, do Termo de Referência e da minuta de contrato.

15. No tocante ao item (i), considerando que a relação estabelecida no contrato administrativo é personalíssima, a delegação, a terceiros, de todos os aspectos da gestão da rede de estabelecimentos conveniada resulta na violação a esse princípio, na medida em que o IFOOD, ao invés de ser o real executor dessas atividades, será um mero intermediador dos serviços que serão, na prática, executados pela ELO. Em razão dessa estrutura, em última instância, quem deveria ter sido credenciada seria a ELO, e não o IFOOD.

16. Mencionado entendimento é ratificado por Maria Sylvia Di Pietro ao tratar do caráter personalíssimo dos contratos administrativos:

"Todos os contratos para os quais a lei exige licitação são firmados intuitu personae, ou seja, em razão de condições pessoais do contratado, apuradas no procedimento da licitação¹.

17. Nesse sentido, considerando que a gestão da rede credenciada é obrigação a ser cumprida diretamente pela credenciada, nos termos do Edital, e que, conforme exposto, o IFOOD não é capaz de cumprir mencionada obrigação, resta configurada a violação

¹ (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 354.)



expressa tanto a disposições editalícias, quanto ao princípio basilar do contrato administrativo.

18. No tocante ao item (ii), o contrato – ainda não assinado – dispõe que a subcontratação sem **prévia e expressa** autorização da contratante resulta na rescisão do Contrato, conforme se vê abaixo:

12.2. Sem prejuízo de outras sanções, constituem motivos para rescisão por justa causa desde Contrato, pela CONTRATANTE, as situações descritas nos subitens 13.2.1 a 13.2.16:

12.2.3. A subcontratação, ainda que parcial, dos serviços objeto deste Contrato, sem a prévia e expressa autorização da CONTRATANTE².

19. No entanto, se a subcontratação demanda prévia e expressa autorização do contratante e a obrigação de comprovar a rede de estabelecimentos é anterior ao contrato, isso significa que o IFOOD já assinaria o contrato descumprindo essa previsão, na medida que já iniciaria o contrato com uma rede de terceiros (subcontratada) sem que tenha obtido previa anuênciia para tal ato.

20. Por tais razões, a única forma juridicamente possível para o cumprimento das condições para assinatura do contrato é a credenciada contar com rede de estabelecimentos própria.

21. Tal fato resulta, inclusive, em uma limitação à Comissão de Credenciamento, a qual não poderá aceitar a rede de estabelecimentos subcontratada para celebrar o contrato, uma vez que (i) antes da assinatura do contrato, não existe dispositivo editalício

² (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 354.)



permitindo a subcontratação, e (ii) considerando a cláusula contratual supramencionada, a autorização não pode ser posterior e implícita: deve ser prévia e expressa, o que é corroborado pela doutrina da ilustre Maria Sylvia:

Não é por outra razão que a Lei nº 8.666/93, no artigo 78, VI, veda a subcontratação, total ou parcial, do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial; essas medidas somente são possíveis se expressamente previstas no edital da licitação e no contrato. (...)...a medida só é possível se admitida no edital e no contrato. Todas essas medidas constituem motivo para rescisão unilateral do contrato (art. 78, VI), sujeitando, ainda, o contratado, às sanções administrativas previstas no artigo 87 e às consequências assinaladas no artigo 80"³

22. Ante o exposto, em sendo evidente que (i) o IFOOD, ao não dispor de rede credenciada própria, não é capaz de cumprir com a obrigação contratual de realizar a organização e gestão dessa rede; e (ii) o edital e o contrato não permitem a subcontratação sem a expressa e prévia anuência do contratante, - o que não é possível de ser realizado antes da assinatura do contrato, - resta evidente que o IFOOD não detém as qualificações necessárias para ser considerado credenciado para a prestação dos serviços ora contratados, sendo de rigor a reforma da decisão que o credenciou.

III.3 – DO DESCUMPRIMENTO DO DECRETO N° 10.854/2021

23. As razões acima revelam que o IFOOD, caso contratado pela INFRAERO, não terá condições de cumprir com as regras expressas no Edital e seus anexos. No entanto, este não seria o único problema que invalida a decisão de credenciamento do IFOOD no

³ (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 354.)



âmbito do Edital em análise: caso o IFOOD seja contratado, haverá o descumprimento do Decreto nº 10.854/2021, que regulamenta o PAT.

24. Isso porque, o art. 174, I, "b" do Decreto nº 10.854/2021 determina que os recursos repassados ao trabalhador no âmbito do PAT devem ser utilizados **exclusivamente** para o *"pagamento de refeição em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais, conforme a modalidade do produto"*.

25. No mesmo sentido, as próprias disposições do Termo de Referência apontam para a necessidade de destinação exclusiva dos recursos repassados para alimentação ou refeição, conforme se observa nos itens 6.1 e 6.7.6.

26. No entanto, como já destacado, o IFOOD não possui rede própria de estabelecimentos conveniados e irá se valer da rede de estabelecimentos da ELO, a qual dispõe de uma rede de estabelecimentos que não envolve apenas restaurantes e estabelecimentos do gênero alimentício, mas também estabelecimentos com naturezas diversas.

27. Nesse sentido, a contratação do IFOOD resultará em dois descumprimentos ao mencionado decreto: (i) de um lado, o próprio IFOOD descumprirá o art. 176 do Decreto nº 10.854/2021, porquanto não será capaz de monitorar o cumprimento das regras do PAT no que se refere à destinação dos recursos repassados ao trabalhador; e, de outro, (ii) a INFRAERO não será capaz de fazer esse controle, na medida em que não possui qualquer relação jurídica com a ELO que justifique tal controle

28. No tocante ao item (i), o artigo 176 dispõe que:



“Art. 176. As facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios são responsáveis, no âmbito de sua atuação, pelo monitoramento do cumprimento das regras do PAT”.

29. No presente caso, e conforme amplamente discutido, (a) a ausência de rede credenciada própria, (b) a não realização da gestão dos estabelecimentos e a (c) existência de estabelecimentos que ofertam serviços diversos para além de gêneros alimentícios, impedem que o IFOOD possa realizar o monitoramento exigido pelo artigo 176, o que coloca a empresa numa posição de descumprimento do decreto *ab initio*.

30. No que se refere ao item (ii), caso a INFRAERO contrate empresa que não organiza e gere a própria rede e cuja rede terceirizada de estabelecimentos seja abrangente e possua serviços de naturezas diversas, estará impossibilitada de garantir que os recursos repassados serão destinados à saúde alimentar do trabalhador, como exige o art. 174, I, “b” do Decreto nº 10.854/2021:

“Art. 174. O serviço de pagamento de alimentação deverá ser 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, o qual observará, no mínimo, as seguintes regras:

I - os recursos a serem repassados ao trabalhador pela pessoa jurídica beneficiária para utilização no âmbito do PAT:

b) deverão ser utilizados exclusivamente para o pagamento de refeição em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais, conforme a modalidade do produto, e deverão ser escriturados separadamente”;



31. Dessa forma, o servidor designado pela INFRAERO para fiscalizar a execução dos serviços não conseguirá cumprir seus deveres de fiscalização conforme expressos no Termo de Referência:

“10.4 – Fiscalizar o(s) objeto(s) contratado(s) e/ou o(s) serviço(s) prestado(s) pelo contratado, zelando pela correta execução dos mesmos e pelo cumprimento do contrato;

10.6 – Impedir a execução de qualquer serviço não previsto no objeto do contrato;”

32. Nesse sentido, a contratação da IFOOD pela INFRAERO inevitavelmente resultará no descumprimento do Decreto nº 10.854/2021, o que constitui razão suficiente para o descredenciamento da empresa.

IV – DO PEDIDO

33. Diante das razões acima expostas, requer-se a reforma da decisão exarada na Ata Reunião nº SEDE-ATA-2022/00096, para que seja julgada INABILITADA a empresa IFOOD BENEFÍCIOS E SERVIÇOS LTDA.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Brasília, 17 de junho de 2022

FERNANDA RAMOS VIEIRA