ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ANTÔNIO PRADO/RS

PROCESSO Nº 384/2026
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 009/2026

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

A empresa **M&S SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 26.069.189/0001-62, com sede na Rua 1º de Janeiro, nº 336, Centro, Nova Odessa/SP, CEP 13.380-013, neste ato representada por seu Procurador Legal, **WILLIAN RABELO BOLONHA**, com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021, na Lei nº 14.442/2022, no Decreto Federal nº 12.712/2025 e demais normas aplicáveis, vem, respeitosamente, apresentar a presente:

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

pelos fundamentos a seguir expostos.

I – DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e do instrumento convocatório.

II – DO PONTO IMPUGNADO E DO VÍCIO DE LEGALIDADE

O edital tem por objeto a **contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de vale-alimentação em cartão magnético ou eletrônico (modelo tradicional), para atender as necessidades da Administração Pública Municipal.**

Ao analisar o instrumento convocatório, a Impugnante verificou que o edital admite expressamente a apresentação de propostas com taxa de administração negativa, conforme cláusula abaixo transcrita:

> *"b) para fins de proposta e contratação, será admitida taxa administrativa positiva, zero ou negativa, conforme definido no Anexo V – Estudo Técnico Preliminar."*

A previsão editalícia merece ser revista, uma vez que a contratação envolve benefício de alimentação submetido ao regime jurídico da Lei nº 14.442/2022 e do Decreto Federal nº 12.712/2025.

No presente caso, há circunstância especialmente relevante: **o Município de Antônio Prado encontra-se inscrito no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT**, razão pela qual não se sustenta eventual alegação de inaplicabilidade das disposições regulamentares por ausência de vinculação ao referido Programa.

A questão, portanto, não se limita à discussão acerca da possibilidade de adoção de taxa negativa em contratações públicas em momento anterior. Trata-se de verificar a compatibilidade da cláusula editalícia com o **marco regulatório atualmente vigente**, especialmente diante da regulamentação federal superveniente.

III – DA INCIDÊNCIA DO DECRETO FEDERAL Nº 12.712/2025 E DA VEDAÇÃO EXPRESSA AO DESÁGIO

O Decreto Federal nº 12.712/2025 introduziu novas regras para a operacionalização dos benefícios de alimentação e refeição, estabelecendo parâmetros específicos para as relações econômicas entre os agentes que integram essa cadeia.

No presente caso, a incidência do novo regime regulamentar é ainda mais evidente, considerando que o Município de Antônio Prado é inscrito no **Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT**.

O art. 182-F do Decreto Federal nº 12.712/2025 estabelece expressamente:

"As facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, no âmbito do contrato firmado com as pessoas jurídicas beneficiárias do PAT, não poderão prever:

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

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

III – verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção da saúde e segurança alimentar do trabalhador."

A redação do dispositivo é objetiva ao vedar **qualquer tipo de deságio ou desconto sobre o valor contratado** no âmbito dos contratos firmados com pessoas jurídicas beneficiárias do PAT.

É justamente nesse ponto que se encontra a incompatibilidade da cláusula editalícia ora impugnada.

Ao admitir expressamente taxa administrativa **positiva, zero ou negativa**, o edital possibilita que as licitantes apresentem proposta contendo deságio sobre o valor contratado, hipótese que deve ser confrontada diretamente com a vedação estabelecida pelo art. 182-F, inciso I, do Decreto Federal nº 12.712/2025.

Não se trata, portanto, de mera discussão sobre exequibilidade econômica da proposta.

A questão antecede a própria análise de exequibilidade: **é necessário verificar se o modelo de proposta admitido pelo edital é juridicamente compatível com a regulamentação federal aplicável ao objeto da contratação.**

IV – DA SUPERVENIÊNCIA DO DECRETO FEDERAL Nº 12.712/2025 E DA NECESSÁRIA REAVALIAÇÃO DOS PRECEDENTES ANTERIORES

É possível que a Administração invoque precedentes de Tribunais de Contas ou decisões judiciais anteriores que admitiram a apresentação de taxas administrativas negativas em contratações públicas.

Entretanto, tais entendimentos foram formados em contexto normativo anterior ao Decreto Federal nº 12.712/2025.

A Impugnante não sustenta que tais precedentes tenham sido formalmente revogados ou anulados.

O que se sustenta é que **não podem ser utilizados de forma automática para afastar a incidência de regulamentação federal superveniente que passou a disciplinar expressamente as práticas econômicas relacionadas à operação dos benefícios de alimentação.**

A existência de decisões anteriores reconhecendo a possibilidade de taxa negativa não responde, por si só, à questão atualmente submetida à Administração:

é juridicamente possível manter, em 2026, cláusula que admite expressamente deságio em contratação abrangida pelo PAT, diante da vedação estabelecida pelo art. 182-F do Decreto Federal nº 12.712/2025?

Essa é a questão que deve ser enfrentada à luz do regime jurídico atualmente vigente.

Precedentes anteriores à edição do Decreto não poderiam ter analisado a compatibilidade da taxa negativa com uma norma que ainda não existia.

Por essa razão, eventual invocação de julgados anteriores exige, no mínimo, demonstração objetiva de sua compatibilidade com o novo marco regulatório federal.

A simples reprodução de entendimentos anteriores não é suficiente para afastar a aplicação da regulamentação superveniente.

V – DO ENTENDIMENTO OFICIAL DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

Além do texto expresso do Decreto Federal nº 12.712/2025, merece especial consideração a manifestação oficial do Ministério do Trabalho e Emprego publicada em julho de 2026, que acompanha a presente impugnação como **Anexo I**.

Na referida publicação, o Ministério esclarece que as disposições do Decreto nº 12.712/2025 alcançam as empresas que concedem ou operam vale-alimentação e vale-refeição, independentemente de sua adesão ao PAT.

O Ministério também esclarece que a regulamentação alcança a forma de operacionalização dos benefícios e estabelece regras destinadas a impedir distorções econômicas na cadeia de fornecimento.

De forma expressa, a manifestação oficial registra a vedação de **rebates, deságios ou quaisquer vantagens financeiras indiretas concedidas às empresas contratantes em razão da contratação dos serviços**.

Embora a manifestação ministerial não possua natureza normativa autônoma, constitui importante elemento interpretativo acerca do alcance e da finalidade do novo regime regulatório federal.

E, no presente caso, sua relevância é ainda maior porque o Município é beneficiário do PAT, circunstância que afasta qualquer discussão acerca da incidência do art. 182-F especificamente sobre contratos firmados com pessoas jurídicas beneficiárias do Programa.

Assim, a manutenção de cláusula que permite taxa administrativa negativa, sem a correspondente adequação ao novo regime regulamentar, mostra-se incompatível com a disciplina federal atualmente vigente.

VI – DA DISTINÇÃO ENTRE EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA E LEGALIDADE DO MODELO DE CONTRATAÇÃO

Eventual argumento de que a taxa negativa não representa, por si só, proposta inexequível não afasta o vício apontado.

A análise da exequibilidade prevista na Lei nº 14.133/2021 possui finalidade distinta.

Uma coisa é verificar se determinada proposta é economicamente exequível.

Outra, completamente diferente, é verificar se o próprio modelo de remuneração admitido no edital encontra-se de acordo com as normas que disciplinam o objeto contratado.

Ainda que determinada empresa demonstre possuir condições econômicas para executar o contrato mediante taxa negativa, isso não afasta eventual vedação normativa à utilização do deságio.

Portanto, a eventual previsão editalícia de diligência ou análise de exequibilidade não é suficiente para sanar a irregularidade.

A questão não é saber se a taxa negativa pode ser economicamente executada; é saber se ela pode ser juridicamente admitida no edital diante da vedação regulamentar vigente.

VII – DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEI Nº 14.133/2021

A manutenção da cláusula impugnada também deve ser analisada à luz dos princípios previstos no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente os princípios da legalidade, da segurança jurídica, da isonomia, do planejamento e do julgamento objetivo.

A Administração Pública está vinculada ao ordenamento jurídico vigente e deve estruturar o edital de modo compatível com as normas que disciplinam especificamente o objeto da contratação.

Não se mostra juridicamente adequado utilizar precedentes anteriores como fundamento absoluto para manutenção de cláusula que passou a ser confrontada por regulamentação federal posterior e específica.

Além disso, o art. 11 da Lei nº 14.133/2021 determina que o processo licitatório deve buscar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração, observadas as disposições legais e regulamentares aplicáveis.

A vantajosidade econômica, portanto, não pode ser analisada isoladamente, dissociada da legalidade do modelo de contratação.

A Administração não pode considerar automaticamente mais vantajosa uma proposta que contenha deságio se o próprio ordenamento jurídico aplicável ao objeto estabelece restrições à utilização desse mecanismo.

VIII – DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL

Diante da incidência do Decreto Federal nº 12.712/2025, da vedação expressa prevista em seu art. 182-F e da condição do Município como entidade beneficiária do PAT, mostra-se necessária a retificação da cláusula editalícia que admite taxas administrativas negativas.

A adequação do instrumento convocatório é medida necessária para preservar a legalidade, a segurança jurídica e a regularidade do certame, evitando que sejam apresentadas propostas incompatíveis com o regime regulamentar aplicável à contratação.

A correção da cláusula também evita controvérsias futuras durante a execução contratual e assegura que todos os licitantes formulem suas propostas sob as mesmas condições jurídicas.

IX – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se:

a) o conhecimento e o acolhimento da presente impugnação;

b) o reconhecimento da incompatibilidade da cláusula editalícia que admite taxa administrativa negativa com o regime jurídico aplicável ao objeto da contratação;

c) a retificação do edital para **excluir a possibilidade de apresentação de propostas com taxa de administração negativa, deságio ou desconto sobre o valor contratado**, adequando-o ao disposto na Lei nº 14.442/2022 e, especialmente, no art. 182-F, inciso I, do Decreto Federal nº 12.712/2025;

d) que seja considerado, na análise da presente impugnação, o fato de que o Município de Antônio Prado é **beneficiário do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT**, circunstância que atrai expressamente a incidência da regra prevista no art. 182-F do Decreto Federal nº 12.712/2025;

e) que seja considerado o entendimento oficial do Ministério do Trabalho e Emprego constante do Anexo I, especialmente quanto à vedação de rebates, deságios e vantagens financeiras indiretas concedidas às empresas contratantes em razão da contratação dos serviços;

f) caso a Administração entenda pela manutenção da possibilidade de taxa negativa, que apresente fundamentação técnica e jurídica específica, enfrentando expressamente o disposto no art. 182-F, inciso I, do Decreto Federal nº 12.712/2025 e demonstrando a razão jurídica pela qual entende compatível a cláusula editalícia com a vedação expressa de deságio;

g) caso a alteração do edital implique modificação das condições de formulação das propostas, seja promovida a republicação do instrumento convocatório, com a consequente reabertura dos prazos legais;

h) subsidiariamente, seja suspenso o certame até o julgamento definitivo da presente impugnação e a adequada regularização do instrumento convocatório.

Termos em que,
Pede deferimento.

Nova Odessa – SP, 11 de Agosto de 2026.

WILLIAN RABELO BOLONHA
Representante Legal
M&S SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA.

ANEXO I

Manifestação Oficial do Ministério do Trabalho e Emprego

Esclarecimento sobre a aplicação do Decreto Federal nº 12.712/2025 às empresas que concedem ou operam auxílio-alimentação e auxílio-refeição

Fonte: Portal Oficial do Ministério do Trabalho e Emprego

Título da publicação:
"Regras do auxílio-alimentação e do auxílio-refeição passam a valer para todas as empresas."

Data da publicação: 22 de julho de 2026.



As disposições do Decreto nº 12.712/2025, que regulamenta a utilização do vale-alimentação (VA) e do vale-refeição (VR) no Brasil, aplicam-se a todas as empresas que concedem esses benefícios, independentemente de estarem ou não inscritas no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). A medida estabelece parâmetros uniformes para a operacionalização dos benefícios, com o objetivo de garantir a observância da finalidade legal do auxílio-alimentação, além de disciplinar as relações entre trabalhadores, empresas contratantes, estabelecimentos comerciais e demais agentes envolvidos.

A norma amplia o alcance da regulamentação ao abranger toda a cadeia de operação dos benefícios de alimentação, incluindo empresas emissoras, credenciadoras e demais agentes envolvidos. Dessa forma, suas disposições não se restringem às empresas cadastradas no PAT, alcançando todas as operações relacionadas ao auxílio-alimentação e ao auxílio-refeição disciplinadas pela Lei nº 14.442/2022.

O entendimento jurídico da Administração Pública Federal é de que o decreto incide sobre a natureza do benefício de alimentação e sobre a forma como ele é operacionalizado, e não sobre a adesão da empresa ao PAT. Assim, todas as empresas que concedem ou operam vale-alimentação e vale-refeição estão sujeitas às mesmas regras, ainda que o benefício seja oferecido fora do âmbito do programa.

O decreto estabelece a adoção de regras claras, uniformes e isonômicas para os envolvidos, com o objetivo de garantir a observância da finalidade legal do auxílio-alimentação e do auxílio-refeição, destinados à aquisição de alimentos e refeições pelos trabalhadores e trabalhadoras.

prazos distintos para a liquidação das transações junto aos estabelecimentos comerciais, configura prática incompatível com a regulamentação. Tal conduta cria distinções indevidas entre beneficiários e estabelecimentos credenciados, em desacordo com os princípios da isonomia e da interoperabilidade previstos no decreto.

A regulamentação também estabelece parâmetros objetivos para as condições comerciais. A taxa de desconto (MDR) incidente sobre as transações realizadas em restaurantes, supermercados e demais estabelecimentos credenciados está limitada a 3,6%, e o prazo máximo para liquidação financeira das operações é de 15 dias corridos. Essas regras aplicam-se indistintamente às modalidades de vale-alimentação e vale-refeição.

Além disso, o decreto veda a cobrança de quaisquer encargos adicionais dos estabelecimentos comerciais, tais como taxas de adesão, anuidades ou outras tarifas que onerem a aceitação dos benefícios. Também ficam proibidas práticas de rebates, deságios ou quaisquer vantagens financeiras indiretas concedidas às empresas contratantes em razão da contratação dos serviços.

A norma reforça, ainda, que os valores destinados ao auxílio-alimentação e ao vale-refe devem ser utilizados exclusivamente para a aquisição de alimentos e refeições. A utilização desses recursos para custear serviços ou benefícios alheios à sua finalidade, como academias, programas de cashback ou outras vantagens não relacionadas à alimentação, especialmente quando financiados por valores adicionais cobrados dos estabelecimentos comerciais, caracteriza desvio de finalidade e configura prática vedada pela legislação.

O descumprimento das disposições do Decreto nº 12.712/2025 sujeita operadoras, empresas contratantes e estabelecimentos comerciais às sanções administrativas previstas na legislação. As multas variam de R$ 5 mil a R$ 50 mil e podem ser aplicadas em dobro nos casos de reincidência ou de embaraço à ação fiscalizatória.

Além das sanções pecuniárias, às empresas que descumprirem a regulamentação poderão deixar de usufruir benefícios fiscais e administrativos previstos na legislação, quando aplicáveis, como aqueles relacionados ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e à dedução de despesas com alimentação no Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ). As penalidades alcançam todos os agentes sujeitos ao decreto, independentemente de participação no PAT.

AO SENHOR AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ANTÔNIO PRADO - RS

PE nº 009/2026

UZZIPAY ADMINISTRADORA DE CONVÊNIOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 05.884.660/0001-04, com endereço à Av. Sete de Setembro, 2489 - Nossa Sra. das Graças, CEP 76.804-033, Porto Velho, Estado de Rondônia, vem, respeitosamente apresentar **IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**, fundamentada na legislação vigente e princípios basilares da Administração Pública, conforme os fatos que abaixo se apresentam.

I - DA TEMPESTIVIDADE

1. Nos termos insculpidos no instrumento convocatório, a impugnação deverá ser protocolada nos 03 (três) dias úteis anteriores à data da sessão pública, consoante preconiza o instrumento convocatório. Dito isto, observa-se que a impugnação é tempestiva, tendo em vista o cumprimento das disposições retrocitadas.

II. DA BREVE SÍNTESE DOS FATOS

2. Prefacialmente, fora publicado o edital do PE nº 009/2026 que possui a finalidade de Contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de vale-alimentação em cartão magnético ou eletrônico (modelo tradicional), para atender as necessidades da Administração Pública Municipal.

a) Impossibilidade de aceitação de taxa negativa.

3. Logo, considerando a ocorrência de tais vícios, fundamenta-se a oposição da presente impugnação.

III.1 - DA IMPOSSIBILIDADE DO ACEITE DE TAXA NEGATIVA.

4. O objeto da licitação é claro: contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração, fornecimento e gerenciamento de vale-alimentação

5. O instrumento convocatório, contudo, admite expressamente a apresentação de propostas com taxa de administração positiva, zero ou negativa, conforme previsto no item 5.9.1, alínea "f", do Termo de Referência.

> **f)** para fins de proposta e contratação, será admitida taxa de administração positiva, zero ou negativa;

6. A previsão merece ser revista, especialmente porque o próprio edital estabelece, de forma expressa, a consequência econômica da taxa negativa. Nos termos do item 14.1, a Administração pagará o valor correspondente aos créditos encomendados acrescido da taxa de administração, quando positiva, "ou será descontado o percentual de taxa de administração, no caso de taxa negativa".

> **14 – DO PAGAMENTO**
>
> **14.1.** A Administração pagará à licitante vencedora, mensalmente, o valor correspondente à soma do valor mensal total dos créditos encomendados para os auxílios alimentação + taxa de administração, no caso de taxa positiva, ou será descontado o percentual de taxa de administração, no caso de taxa negativa.

7. Esse modelo transfere à Administração riscos que não lhe pertencem e fere a lógica da contratação pública, que deve buscar a proposta mais vantajosa, mas dentro de parâmetros exequíveis e transparentes.

8. Assim, não se trata, no presente edital, de mera referência abstrata à remuneração da contratada. A taxa negativa é expressamente utilizada como mecanismo de redução do valor a ser pago pela Administração em relação ao valor dos créditos encomendados.

9. Além disso, a ausência de vedação expressa à taxa negativa pode induzir a uma competição artificial, onde propostas inexequíveis são apresentadas apenas para vencer o certame, abrindo espaço para futura inexecução contratual, descontinuidade do serviço ou até mesmo aditivos que desvirtuam o preço inicialmente pactuado.

10. Esse tipo de cenário já é objeto de atenção dos Tribunais de Contas, que têm entendido que a Administração não pode se valer de suposta vantagem financeira imediata em detrimento da viabilidade do contrato.

11. A questão, portanto, não deve ser examinada apenas sob a perspectiva da maior ou menor vantagem econômica imediata para a Administração. A previsão editalícia precisa ser compatível com o regime jurídico aplicável ao objeto da contratação e com as limitações impostas pela legislação incidente.

12. No caso concreto, há ainda uma circunstância que reforça a necessidade de adequação do instrumento convocatório: o próprio edital estabelece que os valores destinados aos beneficiários possuem natureza

pré-paga, determinando que o pagamento seja efetuado até o primeiro dia útil anterior à liberação dos créditos e vedando prazo de repasse ou pagamento que descaracterize essa natureza.

13. Desse modo, caso submetida a contratação ao regime de vedação previsto no art. 3º da Lei nº 14.442/2022, a manutenção da possibilidade de taxa negativa revela-se incompatível com a própria disciplina legal, na medida em que o edital transforma expressamente o percentual negativo em desconto incidente sobre o valor dos créditos contratados.

14. A manutenção dessa previsão também interfere diretamente na formulação das propostas e no julgamento do certame, uma vez que permite que os licitantes apresentem percentuais negativos para reduzir o desembolso da Administração, embora tal mecanismo possa estar juridicamente vedado em razão do regime normativo aplicável à contratação.

15. Diante disso, é imperioso que o edital determine de forma expressa a impossibilidade de apresentação de propostas com taxa negativa, sob pena de nulidade do certame por afronta aos princípios da razoabilidade, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

IV - DOS PEDIDOS

16. Ante o exposto, requer a Vossa Senhoria:

a) a recepção da presente impugnação ao Edital do PE N° 009/2026;

b) a adequação do edital para suprimir a possibilidade de taxa negativa;

c) A divulgação, pelo mesmo instrumento de publicação em

que se deu o texto original, após a modificação requerida, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido.

Termos em que pede deferimento.

Porto Velho/RO, 11 de agosto de 2026.

RAIRA VLAXIO AZEVEDO:97322580206

Assinado de forma digital por RAIRA VLAXIO AZEVEDO:97322580206
Dados: 2026.08.11 11:50:28 -04'00'

RAIRA VLÁXIO AZEVEDO

OAB/MG N. 216.627

OAB/RO N. 7.994

OAB/SP N. 481.123

ÍCARO ALBUQUERQUE MAGALHÃES

OAB/RO N. 14.274

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE ANTÔNIO PRADO – RS

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 009/2026
PROCESSO Nº 384/2026

UP BRASIL ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA ("UP BRASIL"), sociedade empresária com sede à Rua Teodoro Sampaio, nº 1756, 4º andar, sala 01, Pinheiros – São Paulo/SP, CEP 05406-150, inscrita no CNPJ (MF) sob nº 02.959.392/0001-46, com endereço eletrônico licitacoes@upbrasil.com, vem, respeitosamente, a presença de Vossa Senhoria, com fundamento no item 10.1 do Edital, apresentar

IMPUGNAÇÃO

ao Edital de PREGÃO ELETRÔNICO supra, publicado pelo **MUNICÍPIO DE ANTÔNIO PRADO – RS**, pessoa jurídica de direito público interno, sediado sediada à Rua Francisco Marcantônio, nº 57, Centro – Antônio Prado/RS, CEP 95250-000, inscrito no CNPJ nº 87.842.233/0001-10, com endereço eletrônico licitacao@antonioprado.rs.gov.br, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

1. DA SÍNTESE DO OBJETO E IDENTIFICAÇÃO DA IRREGULARIDADE

O **Município de Antônio Prado/RS** publicou o Edital de **Pregão Eletrônico nº 009/2026**, destinado à contratação de empresa especializada para a administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de vale-alimentação por meio de cartão magnético ou eletrônico aos servidores municipais.

O certame adota como critério de julgamento a menor taxa de administração, pelo sistema de maior desconto, admitindo expressamente a apresentação de propostas com taxa positiva, zero ou **negativa**, nos termos do **item 5.1, "b", do edital** e do **item 5.9.1, alínea "f", do Termo de Referência**.

A cláusula é materialmente ilegal, regulatoriamente incompatível e juridicamente inexequível, especialmente porque:

- o Município de Antônio Prado possui inscrição ativa no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, conforme consulta realizada junto ao Ministério do Trabalho e Emprego;
- o próprio Termo de Referência exige da futura contratada comprovação de registro no PAT como condição para assinatura contratual;
- a **Lei nº 14.442/2022** e o **Decreto nº 10.854/2021**, com as alterações do **Decreto nº 12.712/2025**, vedam expressamente qualquer forma de deságio;

- a taxa negativa desequilibra o arranjo de pagamento, transfere custos ao comércio local e compromete a sustentabilidade da rede credenciada.

Ou seja, a disposição questionada – **taxa negativa** – autoriza prática expressamente vedada pelo ordenamento jurídico vigente, cria ambiente favorável à apresentação de propostas potencialmente inexequíveis e permite que a disputa licitatória seja estruturada sobre premissa incompatível com o regime legal aplicável ao benefício alimentação.

Por essa razão, a manutenção da previsão de taxa negativa não configura simples impropriedade redacional, mas verdadeira ilegalidade apta a macular o certame, impondo sua imediata correção para adequação à Lei nº 14.442/2022, ao Decreto nº 10.854/2021, ao Decreto nº 12.712/2025 e aos princípios da legalidade, da competitividade, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa previstos na Lei nº 14.133/2021.

2. DA SUBMISSÃO DO MUNICÍPIO DE ANTÔNIO PRADO AO REGIME JURÍDICO DO PAT

A ilegalidade da cláusula que admite taxa de administração negativa revela-se ainda mais evidente quando analisada sob a perspectiva da vinculação do Município de Antônio Prado ao Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

Conforme constatado pela Impugnante em consulta realizada junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, o Município possui inscrição ativa no PAT. Paralelamente, o próprio Termo de Referência exige

que a futura contratada comprove registro no referido programa como condição indispensável para a assinatura do contrato.

Esses elementos demonstram, de forma inequívoca, que a contratação foi estruturada para operar dentro do regime jurídico do PAT, sujeitando-se integralmente às normas federais que disciplinam o benefício alimentação.

Trata-se de circunstância particularmente relevante porque, uma vez submetida ao PAT, a Administração não pode selecionar, de forma discricionária, quais regras pretende observar e quais pretende afastar. A adesão ao programa implica submissão ao seu conjunto normativo, especialmente às disposições que regulam a formação econômica da contratação, a preservação da finalidade alimentar do benefício e a proteção dos agentes integrantes da cadeia de pagamento.

Nesse contexto, não se mostra juridicamente admissível exigir da futura contratada a observância das regras do PAT para fins de habilitação e execução contratual, ao mesmo tempo em que se admite, na fase competitiva, prática expressamente vedada pelo mesmo regime jurídico.

Em outras palavras, o edital adota uma posição contraditória: de um lado, exige conformidade ao PAT; de outro, autoriza a apresentação de propostas baseadas em modelo econômico incompatível com as normas que regem o programa. Tal incongruência compromete a coerência interna da contratação e viola os deveres de planejamento e de motivação que orientam a fase preparatória das licitações públicas.

A situação torna-se ainda mais grave porque a vedação ao deságio não constitui recomendação administrativa, orientação interpretativa ou diretriz facultativa. Trata-se de regra legal e regulamentar

instituída precisamente para impedir distorções concorrenciais verificadas no mercado de benefícios alimentação, assegurando que os recursos destinados à alimentação do trabalhador cumpram sua finalidade social sem transferência indevida de custos aos estabelecimentos comerciais credenciados.

Ao admitir taxa negativa em contratação submetida ao PAT, a Administração acaba por criar hipótese de concorrência fundada em prática expressamente combatida pelo legislador federal, comprometendo a conformidade regulatória do certame e expondo a futura contratação a questionamentos administrativos, judiciais e perante os órgãos de controle.

Não bastasse isso, a exigência de registro no PAT constante do próprio Termo de Referência evidencia que a Administração reconhece a pertinência e a aplicabilidade do regime jurídico específico do auxílio-alimentação à presente contratação. Sendo assim, não há fundamento jurídico que autorize o afastamento seletivo de dispositivos federais cogentes apenas para permitir a utilização de mecanismo econômico que favoreça artificialmente a redução do preço ofertado.

Consequentemente, uma vez comprovada a inscrição ativa do Município no PAT e considerando a exigência editalícia de que a futura contratada igualmente esteja registrada no programa, impõe-se o reconhecimento de que a presente contratação está integralmente submetida à **Lei nº 14.442/2022** e ao **Decreto nº 10.854/2021**, com as alterações promovidas pelo **Decreto nº 12.712/2025**, tornando juridicamente insustentável a manutenção de cláusula que admita taxa de administração negativa ou qualquer outra modalidade de deságio.

3. DA VEDAÇÃO LEGAL À TAXA NEGATIVA (DESÁGIO) E DA IMPOSSIBILIDADE DE SUA ADMISSÃO NO PRESENTE CERTAME

A disposição editalícia que admite a apresentação de propostas com taxa de administração negativa encontra-se em manifesta desconformidade com o atual regime jurídico do auxílio-alimentação, instituído pela Lei nº 14.442/2022 e regulamentado pelo Decreto nº 10.854/2021, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 12.712/2025.

Com efeito, a **Lei nº 14.442/2022** promoveu profunda reformulação do sistema de benefícios alimentares ao estabelecer, de forma expressa, a vedação ao deságio nas contratações destinadas à administração e gerenciamento do auxílio-alimentação. O **art. 3º** do referido diploma legal dispõe que o empregador não poderá exigir ou receber qualquer tipo de deságio, tampouco adotar práticas que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores destinados aos trabalhadores.

Trata-se de disposição legal objetiva e cogente, cuja finalidade consiste precisamente em impedir que o valor destinado à alimentação seja utilizado como instrumento de obtenção de vantagens comerciais ou financeiras por parte dos tomadores do serviço.

A intenção do legislador é inequívoca: eliminar a sistemática historicamente adotada em inúmeras licitações públicas e contratações privadas, pela qual as empresas administradoras ofereciam taxas negativas para conquistar contratos e, posteriormente, compensavam esse deságio por meio da elevação dos custos suportados pelos estabelecimentos credenciados.

Foi justamente para romper esse ciclo econômico e preservar a finalidade social do benefício que a legislação federal passou a proibir expressamente qualquer forma de deságio. Em reforço à norma legal, o **Decreto nº 10.854/2021**, em sua redação atual, igualmente estabelece a vedação à prática do deságio no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador.

A regulamentação federal não deixa margem para interpretações flexibilizadoras, ao vedar a previsão ou recebimento de deságio e impedir que as empresas facilitadoras adotem mecanismos destinados a gerar vantagens econômicas decorrentes de descontos incidentes sobre os valores contratados para alimentação dos beneficiários.

A importância dessa vedação decorre não apenas de razões jurídicas, mas também de fundamentos econômicos e concorrenciais amplamente reconhecidos pelo próprio marco regulatório. Isso porque a taxa negativa não representa verdadeira redução de custos ou ganho de eficiência operacional.

Em realidade, o deságio ofertado ao contratante tende a ser compensado mediante a transferência de encargos aos estabelecimentos credenciados, os quais passam a suportar taxas mais elevadas para permanecerem integrados à rede de aceitação dos cartões.

Os efeitos dessa prática são particularmente nocivos para pequenos e médios comerciantes, como mercados, fruteiras, açougues, padarias e supermercados locais, que possuem menor capacidade de absorção de custos financeiros adicionais. Como consequência, há redução da atratividade econômica do sistema, diminuição da capilaridade da rede credenciada, restrição das opções disponíveis aos beneficiários e progressivo enfraquecimento da finalidade social do programa de alimentação.

Não por acaso, o legislador federal optou por vedar o deságio de forma ampla, justamente para assegurar que os recursos destinados à alimentação dos trabalhadores circulem integralmente na cadeia econômica relacionada ao benefício, sem sofrer redução indireta decorrente da transferência de custos aos estabelecimentos comerciais que aceitam os cartões.

No presente caso, a incompatibilidade é ainda mais evidente, considerando que o Município de Antônio Prado possui inscrição ativa no Programa de Alimentação do Trabalhador e exige da futura contratada comprovação de registro no PAT como condição para celebração do contrato. Tal circunstância afasta qualquer dúvida acerca da incidência do regime jurídico instituído pela Lei nº 14.442/2022 e pela regulamentação federal correlata.

Desse modo, não se mostra juridicamente possível que o edital, ao mesmo tempo em que exige observância das regras do PAT, autorize prática expressamente vedada pelo próprio sistema normativo que rege o programa. A Administração não pode aderir ao regime jurídico federal para fins de habilitação e execução contratual e, simultaneamente, afastar disposição legal cogente apenas para permitir modalidade de disputa que o legislador optou por extinguir.

A manutenção da cláusula impugnada, portanto, não configura simples opção administrativa acerca da forma de julgamento das propostas. Trata-se de autorização para adoção de mecanismo econômico incompatível com a legislação federal vigente, circunstância que compromete a legalidade do certame, fragiliza sua segurança jurídica, favorece a apresentação de propostas potencialmente inexequíveis e sujeita a futura

contratação a questionamentos perante os órgãos de controle e o Poder Judiciário.

Por essas razões, a única providência compatível com o ordenamento jurídico vigente consiste na exclusão da possibilidade de apresentação de taxa de administração negativa, com a consequente adequação do edital às disposições da Lei nº 14.442/2022 e do Decreto nº 10.854/2021, garantindo-se a condução do certame em estrita observância aos princípios da legalidade, da competitividade, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa.

4. DA INCOMPATIBILIDADE DA TAXA NEGATIVA COM OS OBJETIVOS DECLARADOS NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E COM O PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Ainda que não existisse vedação legal expressa à adoção da taxa negativa, o que se admite apenas por argumentar, a cláusula impugnada já seria incompatível com os próprios fundamentos que justificaram a presente contratação.

Como se sabe, o **Estudo Técnico Preliminar** constitui o principal instrumento de planejamento da contratação pública, sendo responsável por identificar a necessidade administrativa, avaliar as soluções disponíveis no mercado e demonstrar a compatibilidade da solução escolhida com o interesse público perseguido.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, o ETP não representa mera formalidade procedimental, mas documento obrigatório destinado a

conferir racionalidade, coerência e motivação às decisões administrativas que culminam na elaboração do edital.

No caso concreto, a contratação foi estruturada com o propósito de assegurar aos servidores municipais ampla rede de utilização do benefício, viabilizar a circulação dos recursos no comércio local e garantir a adequada execução do programa de alimentação adotado pelo Município.

Tais premissas decorrem da própria natureza do objeto licitado, que pressupõe uma rede credenciada abrangente, economicamente sustentável e capaz de proporcionar efetivo acesso dos beneficiários aos estabelecimentos comerciais do Município.

Contudo, a autorização para apresentação de taxa de administração negativa caminha em sentido diametralmente oposto aos objetivos que orientaram a fase de planejamento da contratação.

Isso porque o deságio não elimina custos operacionais da empresa contratada nem representa ganho genuíno de eficiência econômica. Ao contrário, a prática historicamente se viabiliza pela transferência indireta de custos aos estabelecimentos credenciados, por meio da elevação das taxas cobradas da rede de aceitação, da redução de margens comerciais ou da imposição de condições contratuais menos favoráveis aos comerciantes participantes do sistema.

Os impactos dessa dinâmica são especialmente sensíveis em municípios de menor porte, nos quais a rede credenciada é composta, em grande medida, por supermercados, mercados, padarias, açougues, fruteiras e demais estabelecimentos locais responsáveis pelo abastecimento cotidiano da população.

Nessas circunstâncias, a majoração dos custos suportados pelos comerciantes reduz o interesse econômico na manutenção dos convênios, dificulta o ingresso de novos estabelecimentos na rede e compromete a capilaridade do sistema de pagamento.

Como consequência, ocorre precisamente o efeito que o planejamento da contratação pretende evitar: redução das opções disponíveis aos servidores, enfraquecimento da rede credenciada, diminuição da circulação econômica local e comprometimento da efetividade do benefício alimentação.

A contradição torna-se ainda mais evidente quando se observa que o próprio **Termo de Referência** exige da futura contratada a manutenção de rede mínima de estabelecimentos credenciados no Município, impondo-lhe obrigações voltadas justamente à preservação da capilaridade e da adequada aceitação dos cartões pelos comerciantes locais.

Não parece coerente, portanto, que a Administração exija da contratada a manutenção de uma rede credenciada ampla e economicamente saudável e, simultaneamente, admita modelo de disputa que tende a pressionar financeiramente os mesmos estabelecimentos cuja participação busca incentivar.

Há, assim, manifesta incompatibilidade entre o planejamento da contratação e a regra editalícia impugnada. De um lado, a Administração declara pretender fortalecer a utilização do benefício e assegurar adequada rede de aceitação. De outro, autoriza mecanismo econômico que possui potencial para produzir justamente o resultado inverso, fragilizando a sustentabilidade da rede credenciada e reduzindo a atratividade do sistema para o comércio local.

Tal inconsistência evidencia vício de motivação e comprometimento da coerência interna dos artefatos de planejamento, em afronta aos princípios do planejamento, da razoabilidade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa previstos nos arts. 5º e 18 da Lei nº 14.133/2021.

Por essa razão, a cláusula que admite taxa de administração negativa não apenas viola o marco regulatório federal aplicável ao auxílio-alimentação, mas também se mostra incompatível com os próprios objetivos declarados pela Administração durante a fase preparatória da contratação, circunstância que reforça a necessidade de sua imediata exclusão do instrumento convocatório.

5. DO PEDIDO

Diante da irregularidade material demonstrada e da necessidade de imediata correção do instrumento convocatório do **Pregão Eletrônico nº 009/2026**, a Impugnante **requer a retificação do edital para excluir as disposições que admitem taxa de administração negativa, especialmente aquelas constantes do item 5.1, alínea "b" do edital e do item 5.9.1, alínea "f" do Termo de Referência**, de modo a adequar as diretrizes editalícias ao regime jurídico previsto na **Lei nº 14.442/2022** e no **Decreto nº 10.854/2021**, com as alterações promovidas pelo **Decreto nº 12.712/2025**.

Outrossim, requer-se a republicação integral do edital, com a consequente reabertura dos prazos, nos termos do art. 55 da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que as alterações necessárias impactam diretamente a formulação das propostas, a avaliação de riscos e a própria decisão das licitantes quanto à participação no certame.

Caso não haja tempo hábil para implementação das correções antes da sessão pública, requer-se, **por cautela**, a **suspensão do certame**, a fim de evitar a instauração de procedimento eivado de nulidades materiais capazes de comprometer a segurança jurídica da futura contratação e de gerar prejuízos tanto às licitantes quanto à própria Administração.

A adoção das medidas ora requeridas é indispensável para assegurar que a contratação se desenvolva em ambiente competitivo, isonômico e juridicamente seguro, preservando-se o interesse público, a legalidade do procedimento e a adequada execução do benefício destinado aos servidores do **Município de Antônio Prado**.

Termos em que,
Pede-se deferimento.

Antônio Prado, 12 de agosto de 2026

MERILY CLEY SILVA DE OLIVEIRA:08532143792
Assinado de forma digital por MERILY CLEY SILVA DE OLIVEIRA:08532143792
Dados: 2026.08.12 17:28:55 -03'00'

UP BRASIL ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA
Merily Cley Silva de Oliveira
Analista de Licitações

PARECER Nº 310/2026

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 009/2026. IMPUGNAÇÃO. TAXA NEGATIVA. INAPLICABILIDADE DO DECRETO FEDERAL 12.712/2025 À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MATÉRIA ESCLARECIDA NO ETP. NÃO ACOLHIMENTO.

I – RELATÓRIO

Vem para exame e parecer desta Procuradoria-Geral, impugnações recebidas das empresas M&S Serviços Administrativos Ltda e Uzzipay Administradora de Convênios Ltda, em face do Edital de Pregão Eletrônico nº 009/2026 que tem como objeto a contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de vale-alimentação em cartão magnético para atender as necessidades da Administração pública municipal de Antônio Prado.

Alega a primeira impugnante, em síntese, que a admissão de taxa zero ou negativa viola o disposto no Decreto Federal nº 12.712/2025 . Por sua vez, a segunda impugnante, no mesmo sentido, contesta a possibilidade de aceite de taxa negativa para contratação.

Os autos foram encaminhados à Secretaria responsável pelo Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, a qual respondeu através de memorando que, tratando-se de matéria eminentemente jurídica, deixava de se manifestar aguardando a orientação técnica deste órgão.

É o suscinto relatório.

Passa-se à análise da questão.

II – ANÁLISE

Inicialmente convém enfrentar o fundamento do quanto disposto no item 5.1, 'b' do Edital que trata da admissão de taxa de administração positiva, zero ou negativa.

Sobre o tema, conforme bem constou no procedimento prévio à licitação, há matéria julgada do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, cabendo transcrever parte do voto da Conselheira Substituta Relatora, Ana Cristina Moraes, nos autos do Processo nº 27598-0200/23-1:

> *"No âmbito deste Tribunal, registro que tanto a Área Técnica quanto o Ministério Público de Contas tem se manifestado pela possibilidade de apresentação de propostas contendo*

> *taxa de administração negativa, conforme se confere, por exemplo, do Processo nº 29550-0200/22-9, do Executivo Municipal de Muliterno (respectivamente, peças 4854531 e 4890920 do referido expediente).*
> *Naqueles autos, o órgão Ministerial concluiu ser "irregular a proibição de apresentação de propostas com taxa de administração negativa, posto que obstaculiza a efetiva disputa entre licitantes e a obtenção de proposta mais vantajosa à Administração Pública, consoante o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União".*

Dessa forma, não se vê qualquer óbice à autorização de apresentação de proposta com taxa negativa, na esteira do entendimento de nossa Corte de Contas, uma vez que tal possibilidade facilita a competitividade.

Aliás, o Estudo Técnico Preliminar é exaustivo em apresentar justificativas para o aceite da taxa negativa, como se verifica no item 15 do instrumento.

Assim, merecem ser afastados os argumentos das impugnações quanto a este tema, visto que as normativas invocadas, especialmente o Decreto Federal nº 12.712/2025, não se aplica à Administração Pública, pelos motivos, repita-se, exaustivamente elencados no Estudo Técnico Preliminar.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, frisando-se que o presente Parecer é feito sob o estrito prisma jurídico-formal, não cabendo a esta Procuradoria adentrar em aspectos de natureza técnica, administrativa, financeira e outros relativos à conveniência e oportunidade dos atos administrativo a serem praticados, tampouco examinar a veracidade das questões que lhe foram apresentadas, que são de responsabilidade do órgão consulente e dos que procederão à contratação, entende-se não devem ser acolhidas as impugnações ora apresentadas, na forma da fundamentação.

S.M.J., este é o Parecer, sujeito à superior consideração.

Antônio Prado, 13 de agosto de 2026.

MAURÍCIO VENTURIN CHINI
Procurador-Geral do Município

DESPACHO

Com base no parecer jurídico nº 310/2026, acolho o mesmo, mantendo-se o edital na forma publicada, prossiga-se o certame.

Gabinete do Prefeito Municipal, Antônio Prado/RS, em 13 de agosto de 2026.

ROBERTO JOSE DALLE MOLLE:20804997004

Assinado de forma digital por ROBERTO JOSE DALLE MOLLE:20804997004
Dados: 2026.08.13 10:44:41 -03'00'

ROBERTO JOSÉ DALLE MOLLE
Prefeito Municipal