



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

ATA 1

EDITAL Nº 70/2026
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 48/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1392/2026

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

Aos vinte e nove dias do mês de julho do ano de dois mil e vinte seis, às 08h10min reuniram-se a Pregoeira e a Equipe de Apoio designados pela Portaria nº 0739/2025, para os procedimentos inerentes ao Pregão Eletrônico nº 48/2026, cujo objeto é a **Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de gerenciamento, administração, emissão e disponibilização de créditos de vale-alimentação, por meio de cartões eletrônicos/magnéticos e/ou tecnologia similar aos servidores públicos da Prefeitura Municipal.** Recebido os instrumentos de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 48/2026 das seguintes empresas: Le Card Administradora de Cartões Ltda, inscrita no CNPJ nº 19.207.352/0001-40 e O2 Plus Card Instituição de Pagamentos Ltda, inscrita no CNPJ nº 02.976.530/0001-03. Primeiramente será analisado a impugnação da empresa Le Card Administradores de Cartões Ltda. **DA TEMPESTIVIDADE:** O processo licitatório foi impugnado no dia 22 de julho de 2026, de forma tempestiva em conformidade com o item 23.1 do Edital e com o Art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021. **DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO:** Alega a demandante que a contratação adota como critério de julgamento a menor taxa de administração e admite expressamente a apresentação de taxa administrativa igual a zero ou negativa, de forma que o Edital também exige a manutenção permanente de no mínimo, seis estabelecimentos do ramo alimentício situados no próprio município e restringe a utilização dos cartões ao comércio local. Frisa a impugnante que além dessas obrigações, a minuta contratual em sua cláusula sexta, estabelece que o reembolso das transações deverá ocorrer em até quinze dias corridos. Menciona a impugnante que o Termo de Referência reproduz a mesma limitação, afirmando que a taxa cobrada dos estabelecimentos deverá observar a regulamentação federal aplicável ao Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT e fixando em 3,60% o percentual máximo admitido. De acordo com a requerente a exigência merece revisão, pois transpõe automaticamente para a presente contratação uma disciplina jurídica específica sem que o Edital demonstre de maneira suficiente que os benefícios concedidos pelo município estão efetivamente inseridos no âmbito material de incidência do PAT e da Lei nº 14.442/2022. Menciona a impugnante que a contratação envolve relações jurídicas distintas, sendo que a primeira é estabelecida entre o município e a empresa contratada, incidindo a taxa de administração que constitui o elemento econômico submetido à disputa pública e o próprio critério de julgamento



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

do certame. Menciona a demandante que a segunda relação é formada entre a administradora do benefício e cada estabelecimento comercial que voluntariamente integrar a rede credenciada, de forma que nela podem ser negociadas condições relativas à captura, processamento, liquidação e reembolso das transações entre as quais a denominada taxa de desconto comercial ou MDR. De acordo com a impugnante a taxa administrativa integra a proposta apresentada à Administração Pública, de forma que a taxa de comércio por sua vez, resulta de relação contratual autônoma, individual e de natureza privada, estabelecida entre a empresa operadora e cada estabelecimento credenciado. Frisa a impugnante que essa distinção, inclusive é reconhecida pelo próprio Termo de Referência, ao afirmar que a taxa cobrada da rede não se confunde com a taxa de administração e não constitui critério autônomo de julgamento. Segundo a impugnante não obstante reconhecer a autonomia entre essas relações, o Edital interfere diretamente na negociação comercial mantida com a rede, fixando previamente o preço máximo de um serviço que não será prestado ao município, tampouco diretamente renumerado por ele. Alega a demandante que não há nas disposições examinadas demonstração de que o município esteja inscrito no PAT de que os beneficiários estejam submetidos ao regime jurídico na Lei nº 14.442/2022 ou de que a contratação será necessariamente operacionalizada em arranjo de pagamento instituído no âmbito do programa. Salaria a demandante que o Decreto Federal nº 12.712/2025 alterou a regulamentação do PAT e estabeleceu limites para determinadas taxas praticadas nos arranjos de pagamentos submetidos ao Programa. Alega a demandante que o próprio decreto estabelece que suas regras se aplicam no que couber às modalidades de auxílio-refeição e auxílio-alimentação previstas na Lei nº 14.442/2022 e operacionalizadas por meio de arranjos instituído no âmbito do PAT. Salaria a impugnante que a Lei nº 14.442/2022 por sua vez disciplina o pagamento de auxílio-alimentação ao empregado e altera a legislação trabalhista e a Lei nº 6.321/1976 que institui o PAT, de forma que sua incidência não pode ser automaticamente presumida sobre todo e qualquer benefício alimentar concedido por ente público, independentemente do regime jurídico dos beneficiários, da legislação instituidora e da vinculação formal da entidade concedente ao Programa. De acordo com a demandante o município não pode, portanto, limitar-se ao reproduzir o percentual constante da regulamentação federal, sendo necessário demonstrar no planejamento da contratação: a natureza do vínculo funcional dos beneficiários; a inscrição ou sujeição do município ao PAT; o enquadramento dos benefícios instituídos pelas leis municipais nas modalidades disciplinadas pela Lei nº 14.442/2022; a obrigatoriedade de utilização de arranjo de pagamento instituído no âmbito do programa e a razão jurídica pela qual todas as transações decorrentes da futura contratação estarão obrigatoriamente submetidas ao Art. 182-B do Decreto nº 10.854/2021 com a redação conferida pelo o Decreto nº 12.712/2025. Segundo a requerente a Administração afirma que a



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

taxa da rede deverá observar a regulamentação federal aplicável ao PAT, entretanto o próprio Edital não estabelece como condição da contratação que o município seja pessoa jurídica beneficiária regularmente inscrita no Programa, tampouco exige comprovação de que todos os servidores abrangidos sejam trabalhadores alcançados pelo o regime. Frisa de demandante que o simples fato de a empresa licitante atuar no mercado de benefícios de alimentação ou possuir registros necessários à operação de produtos vinculados ao PAT não significa que todos os seus contratos, inclusive aqueles celebrados com entes públicos para servidores submetidos a legislação própria, estejam automaticamente incorporados ao Programa. De acordo com a impugnante a regulamentação do PAT possui finalidade, sujeitos, incentivos e mecanismos próprios, sendo que o Ministério do Trabalho e Emprego informa que o Programa admite a participação de pessoas jurídicas públicas ou privadas como beneficiárias, mas essa participação depende de inscrição ou registro da observância das condições regulamentares. Alega a impugnante que a Administração pode estabelecer requisitos necessários a qualidade, a continuidade e a adequação da rede credenciada, podendo exigir quantitativo mínimo de estabelecimentos, cobertura geográfica, canais de atendimento, segurança operacional e regularidade dos repasses. Menciona a requerente que não lhe cabe, porém sem fundamento legal específico e devidamente demonstrado, fixar o preço máximo de uma relação econômica estabelecida exclusivamente entre particulares, de forma que a MDR é resultado de negociação que pode considerar diversos elementos, o volume estimado de transações; o prazo de reembolso; o porte e o segmento do estabelecimento; a quantidade de unidades; o custo de processamento; a tecnologia utilizada; os riscos de fraude e contestação; as condições de antecipação; o atendimento e suporte disponibilizados; e a própria estrutura comercial do credenciamento. Segundo a impugnante a uniformização compulsória do percentual desconsidera que cada estabelecimento possui realidade econômica própria e que as condições de credenciamento são individualmente negociadas. Frisa a impugnante que o Edital, por um lado, exige uma rede local permanente e restringe o uso dos cartões exclusivamente aos estabelecimentos situados em Alto Bela Vista, por outro, limita previamente a principal condição econômica que pode viabilizar o credenciamento e a manutenção dessa rede. Salienta a demandante que o Edital admite taxa administrativa zero ou negativa e reconhece que a empresa deverá suportar todos os custos de execução, sem transferi-los ao município ou ao beneficiário. De acordo com a requerente em uma proposta de taxa negativa, a contratada concederá desconto ao município sobre o valor nominal dos benefícios, assim poderá disponibilizar aos servidores montante superior ao que receberá da Administração. Menciona a demandante que nesse modelo, a viabilidade econômica da operação depende da utilização legítima de outras receitas relacionadas à prestação dos serviços, inclusive daquelas decorrentes das relações comerciais mantidas com os estabe-



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

lecimentos credenciados. De acordo com a impugnante essa exigência restringe simultaneamente a receita paga pela Administração, a receita obtida da rede e o prazo de utilização financeira dos recursos, sem que o Edital apresente estudo econômico capaz de demonstrar que esse modelo permanece viável para um número plural de empresas. Alega a impugnante que não basta afirmar genericamente que a taxa administrativa negativa será de responsabilidade da contratada, quando a Administração admite ou estimula a competição por taxas negativas e simultaneamente restringe fontes ordinárias de remuneração do serviço deve demonstrar que as condições conjugadas não conduzirão à inexequibilidade ou à redução artificial da concorrência. Aduz a demandante que o Art. 5º da Lei nº 14.133/2021 impõe a observância dos princípios da legalidade, igualdade, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, motivação, segurança jurídica e julgamento objetivo, de forma que o Art. 9º da mesma lei veda a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, salvo quando indispensáveis da necessidade pública e adequadamente justificadas. Menciona a demandante que já o Art. 11 determina que o processo licitatório assegure a seleção da proposta apta a produzir o resultado mais vantajoso, inclusive quanto ao ciclo de vida do objeto e garanta tratamento isonômico e justa competição, de forma que a limitação impugnada quando conjugada com a taxa negativa, a rede exclusivamente local e o curto prazo de reembolso pode favorecer somente operadoras que possuam estrutura econômica específica ou rede previamente estabelecida em condições diferenciadas. Alega a demandante que a solução juridicamente mais adequada é a exclusão da limitação editalícia, preservando-se a liberdade de negociação das condições comerciais entre a contratada e cada estabelecimento credenciado, sem prejuízo do cumprimento de eventual norma federal que seja efetivamente aplicável à operação. Menciona a impugnante que além de limitar a taxa de desconto cobrada dos estabelecimentos credenciados, o presente Edital vai além e estabelece que a remuneração da contratada decorrerá exclusivamente da Merchant Discount Rate – MDR, vedando expressamente a consideração de quaisquer outras receitas para fins de demonstração da exequibilidade da proposta. Frisa a demandante que trata-se de inovação incompatível com a liberdade empresarial e com a própria dinâmica econômica do setor, sendo que a Administração pode avaliar a exequibilidade da proposta, mas não lhe compete definir previamente qual deverá ser a estrutura de receitas da futura contratada. De acordo com a requerente cada empresa possui modelo operacional próprio, podendo reduzir custos mediante economia de escala, compartilhamento de infraestrutura tecnológica, utilização de rede credenciada previamente constituída, otimização logística, sinergia operacional e diversos outros fatores inerentes à livre iniciativa. Saliencia a impugnante que ao impedir que esses elementos sejam considerados na demonstração da viabilidade econômica, o Edital acaba impondo um modelo único de remuneração.



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

ração para todas as licitantes, eliminando justamente as vantagens competitivas que diferenciavam os operadores econômicos. Segundo a impugnante, o Edital cria metodologia própria denominada “Receita Máxima Mensal – RMM”, estabelecendo fórmula matemática para definir qual seria o limite máximo de renumeração possível da contratada, entretanto, essa metodologia parte de premissas hipotéticas que não encontram respaldo na execução real do contrato. Frisa a demandante que a equação considera que todo o volume mensal estimado de créditos será integralmente utilizado pelos beneficiários e que todas as transações produzirão receita correspondente ao teto máximo da MDR, o próprio Edital, contudo, afirma que não há garantia de quantidade mínima de beneficiários e que os pagamentos serão proporcionais à demanda efetivamente existente. Menciona a demandante que existe, portanto, evidente contradição entre a metodologia econômica utilizada para limitar a atuação das licitantes e a realidade contratual admitida pela própria Administração. Alega a requerente que o Edital estabelece que haverá presunção de inexequibilidade sempre que o desconto ofertado, somado ao custo financeiro estimado pelo o município atingir determinado limite matemático previamente calculado, sendo que na prática a Administração deixa de analisar a realidade econômica individual de cada empresa para substituí-la por modelo abstrato elaborado unilateralmente. Aduz a demandante que o Art. 59 da Lei nº 14.133/2021 não autoriza a criação de fórmula matemática destinada a estabelecer previamente quais propostas poderão ou não ser consideradas exequíveis. De acordo com a impugnante a análise da exequibilidade deve considerar as características específicas da empresa licitante, seus custos, sua estrutura operacional e sua capacidade efetiva de executar o contrato, não sendo juridicamente admissível presumir inviabilidade apenas porque determinado percentual ultrapassou limite criado pelo o próprio Edital. **DOS PEDIDOS:** Requer o conhecimento e acolhimento da presente impugnação; a exclusão da cláusula 6.4 da minuta contratual e das demais disposições do Edital, Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar que estabelecem o limite máximo de 3,6% para a taxa de desconto ou MDR cobrada dos estabelecimentos credenciados; a substituição caso a Administração entende pela manutenção do limite que demonstre formalmente a vinculação do Município e da presente contratação ao PAT, o enquadramento dos benefícios municipais na Lei nº 14.442/2022 e a obrigatória incidência do Decreto nº 12.712/2025; ainda subsidiariamente que seja apresentado estudo técnico-econômico demonstrando a viabilidade da conjugação entre taxa administrativa negativa, taxa de comércio limitada a 3,6%, reembolso em até quinze dias, rede mínima de seis estabelecimentos e restrição geográfica integral ao comércio municipal; a suspensão do certame para revisão das disposições impugnadas caso a modificação afete a formulação das propostas; a republicação do Edital e a reabertura integral do prazo inicialmente concedido nos termos do Art. 55, §1ª, da Lei nº 14.133/2021, caso seja promovida alteração capaz de interferir na elabo-



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

ração das propostas; a republicação do Edital e a reabertura integral do prazo inicialmente concedido nos termos do Art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021, caso seja promovida alteração capaz de interferir na elaboração das propostas e a apresentação de resposta expressamente motivada enfrentando todos os fundamentos jurídicos, técnicos e econômicos desta impugnação.

Passa-se para a análise da impugnação da empresa O2 Plus Card Instituição de Pagamentos Ltda. **DA TEMPESTIVIDADE:** O processo licitatório foi impugnado no dia 24 de julho de 2026,

de forma tempestiva em conformidade com o item 23.1 do Edital e com o Art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021. **DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO:** De acordo com a impugnante após a

análise do Edital e de seu Anexo I (Termo de Referência), constatam-se cláusulas que seja isoladamente, seja em conjunto, contrariam a Lei nº 14.133/2021 e o regime normativo aplicável à administração de benefícios do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), notadamente o Decreto nº 10.854/2021 com as alterações promovidas pelo Decreto nº 12.712/2025,

restringindo indevidamente a competitividade do certame e impondo modelo de remuneração potencialmente inexecutável e normativamente vedado. Frisa a demandante que o critério de julgamento adotado pelo o Edital é o de maior desconto, correspondente à menor taxa de administração ofertada, admitida taxa zero ou negativa, sendo que o Decreto nº 12.712 de 11 de

novembro de 2025, o mesmo diploma que o próprio Edital invoca para justificar o teto de MDR de 3,6% do item 5.2 – inseriu no Decreto nº 10.854/2021, o Art. 182-F. Menciona a impugnante que constata-se, portanto, contradição interna insanável: o próprio Edital constrói o critério de julgamento sobre a admissão de “taxa negativa”, isto é sobre um deságio incidente sobre o valor contratado, enquanto o mesmo regime normativo que o Edital invoca para impor o teto de

MDR (Decreto nº 10.854/2021, alterado pelo o Decreto nº 12.712/2025) que veda expressamente em seu Art. 182-F, I, “qualquer tipo de deságio ou descontos sobre o valor contratado” nos contratos de benefício alimentação. Aduz a demandante que essa contradição é agravada pelo o fato de o próprio item 5.7 do Termo de Referência declarar que “o município de São Francisco de Paula não está sujeito à Portaria nº 1.287/2017 do Ministério do Trabalho, tendo em vista que o registro no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) é facultativo”. Menciona a requerente que a Administração se declara fora do regime do PAT para afastar a obrigação de registro, mas a um só tempo, importa e impõe aos licitantes, como regra vinculante e como critério de inexecutabilidade os dispositivos do mesmo regime que lhe são convenientes (Arts. 182-B e 182-C), sem observar a vedação do Art. 182-F que protegeria a estrutura de remuneração da própria contratada. Frisa a requerente que tal aplicação seletiva e seletivamente conveniente do regramento do PAT sem justificativa técnica corresponde nos autos do processo administrativo, viola o Art. 18, §1º, inciso VII, c/c Art. 25, parágrafos 1º e 2º da Lei nº 14.133/2021, que vedam especificações e exigências editalícias que restrinjam a competitivi-



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

dade do certame sem correspondente justificativa técnica. De acordo com a requerente ao excluir peremptoriamente qualquer fonte de receita que não o MDR (item 5.2.1), o Edital elimina sem fundamentação técnica idônea, modelos de renumeração lícitos e usualmente praticados no mercado de administração de benefícios, estreitando artificialmente a margem operacional das licitantes e favorecendo apenas estruturas de custos específicas – o que constitui direcionamento indireto do certame. Alega a requerente que o Tribunal de Contas da União já assentou em precedente específico sobre pregão para fornecimento de vale-alimentação que a oferta de taxa de administração negativa ou zero não implica inexecuibilidade da proposta, devendo a aferição ocorrer exclusivamente a partir de critérios objetivos previstos no Edital. Salienta a impugnante que embora o Edital de São Francisco de Paula não vede expressamente a taxa negativa, ao contrário, admite-a no item 8.5, a conjugação da vedação de fontes de receita (item 5.2.1) com a fórmula de desclassificação automática por inexecuibilidade tem o efeito prático de substituir a análise objetiva e caso a caso, exigida pelo precedente acima, por presunção abstrata e genérica de inexecuibilidade, construída sobre requisitos que o próprio Edital impôs sem lastro em critério objetivo previamente estabelecido em lei. Alega a impugnante que os itens 5.2 e 5.2.1 do Edital (e correlatos 8.22 e 8.22.1 do Termo de Referência) devem ser reformulados de modo a sanar a contradição com o Art. 182-F, I, do Decreto nº 10.854/2021 (na redação do Decreto nº 12.712/2025), inclusive quanto à admissão de “taxa negativa” como critério de julgamento; ou subsidiariamente/ apresentar justificativa técnica expressa nos autos do processo administrativo para a vedação de fontes de receita diversas do MDR com demonstração de que tal restrição não compromete a competitividade do certame. Salienta a demandante que o Art. 59, §1º, da Lei nº 14.133/2021 exige que a Administração ao identificar possível inexecuibilidade oportunize a licitante a demonstração concreta e individualizada da exequibilidade de sua própria proposta considerando sua estrutura de custos real. De acordo com a requerente a norma não autoriza a Administração a substituir essa análise individualizada por fórmula matemática abstrata e genérica, aplicável indistintamente a todas as licitantes independentemente de seu porte, estrutura operacional, o modelo de negócio como faz o item 5.5 do Edital ao erigir a equação $(CD+CC) \geq RMM$ em critério automático e presuntivo de inexecuibilidade. Segundo a demandante há ademais contradição interna grave na própria metodologia: a RMM é calculada sobre o volume mensal bruto máximo estimado, como se totalidade desse volume fosse necessariamente transacionada e gerasse receita ao teto de 3,6% de MDR, ocorre que o próprio Edital nos itens 1.2 e 1.3, afirma expressamente que “não há garantia de volume mínimo mensal ou anual de servidores, sendo o contrato de natureza variável em função da demanda real da Administração”. Frisa a demandante que a Administração, portanto, calcula o teto de exequibilidade sobre uma hipótese de receita máxima que ela própria reconhece não



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

ser garantida, criando parâmetro artificial e desconectado da execução real do contrato. De acordo com a demandante some-se a isso o prazo de apenas 2 (duas) horas, contadas durante a própria sessão pública para que a licitante reúna e apresente Planilha de Viabilidade Econômica acompanhada de elementos de suporte, sob pena de desclassificação automática. De acordo com a demandante, tal exiguidade para documentação que usualmente demanda coleta junto a terceiros é desproporcional e pode comprometer o exercício do contraditório e da ampla defesa a que se refere o item 5.8 do próprio Edital em violação aos princípios da razoabilidade e da motivação insculpidos no Art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Frisa a demandante que a conjugação da fórmula RMM com a vedação de fontes de receita do item 5.2.1 fecha um sistema circular: a Administração define, a priori e de forma abstrata qual é a única estrutura de remuneração admissível e em seguida, testa a exequibilidade da proposta apenas contra essa mesma estrutura por ela previamente definida eliminando na prática a possibilidade de qualquer licitante demonstrar viabilidade a partir de sua própria eficiência operacional, o que caracteriza restrição indevida à competitividade, vedada pelo o Art. 9º da Lei nº 14.133/2021. Frisa a demandante que se tal vedação já se aplica ao critério objetivo e legalmente previsto de 75%/50% do valor orçado (art. 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021, c/c Art. 34 da IN Seges/ME nº 73/2022) com mais razão deve incidir sobre a fórmula RMM do item 5.5 do Edital que não tem qualquer previsão em lei sendo criação exclusiva do próprio instrumento convocatório e converte na prática presunção que a jurisprudência do TCU sempre tratou como relativa em obstáculo de superação artificialmente difícil, dado o prazo de apenas 2 (duas) horas concedido para a comprovação em contrário. Salienta a requerente que a análise de exequibilidade das propostas deve observar caso a caso, a estrutura de custos real de cada licitante nos termos do Art. 59, §1º, da Lei nº 14.133/2021 afastando-se a presunção automática de inexequibilidade fundada exclusivamente na fórmula RMM do item 5.5, ou subsidiariamente que seja ampliado o prazo do item 5.6 para apresentação da Planilha de Viabilidade Econômica e respectivos elementos de suporte para prazo compatível com a complexidade documental exigida. Alega a requerente que demonstrou-se que o instrumento convocatório contém cláusulas em desconformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com o Decreto nº 10.854/2021, aplicável no que couber à espécie na medida em que o próprio Edital invoca esse regime normativo para disciplinar a remuneração da futura contratada, de forma que as desconformidades apontadas restringem indevidamente a competitividade do certame e comprometem a formulação de propostas exequíveis por parte das licitantes, exigindo a correção do instrumento convocatório antes da realização da sessão pública. **DOS PEDIDOS:** Requer o conhecimento e provimento da presente impugnação por ser tempestiva e fundamentada; a suspensão do certame até a análise e decisão desta impugnação com a consequente republicação de novo Edital, caso acolhida, rea-



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

brindo-se os prazos legais nos termos do Art. 164, §1ª da Lei nº 14.133/2021; a reformulação dos itens 5.2 e 5.2.1 do Edital (e correlatos 8.22 e 8.22.1 do Termo de Referência), nos termos do pedido específico formulado no item III.1 supra; o afastamento da presunção de inexecutabilidade fundada na fórmula RMM do item 5.5 do Edital (e correlato 8.25 do Termo de Referência) e ampliação do prazo do item 5.6 (e correlato 8.26 do Termo de Referência) para apresentação da Planilha de viabilidade Econômica, nos termos do pedido específico formulado no item III.2 supra; subsidiariamente caso não acolhidos os pedidos anteriores que a decisão desta impugnação seja devidamente fundamentada com enfrentamento individualizado de cada um dos pontos suscitados.

ANÁLISE TÉCNICA DAS IMPUGNAÇÕES: Considerando que o mérito de ambas as impugnações necessita de subsídios técnicos para julgamento, as mesmas foram encaminhadas para o setor responsável pela elaboração do Termo de Referência que se manifestou através de Nota Técnica nos seguintes termos:

1. RELATÓRIO

Foram protocoladas, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, 2 (duas) impugnações ao Edital do Pregão Eletrônico nº 48/2026, a saber:

1.1. Impugnação nº 1 — O2 Plus Card Instituição de Pagamentos Ltda. (protocolo de 23/07/2026)

Alega, em síntese:

- (i) contradição entre o teto de 3,6% para o MDR (item 5.2/8.22) e a vedação de fontes de receita diversas do MDR (item 5.2.1/8.22.1) frente ao art. 182-F do Decreto Federal nº 10.854/2021 (redação do Decreto nº 12.712/2025), que veda deságio no âmbito de contratos de facilitadoras do PAT;
- (ii) ilegalidade da metodologia da Receita Máxima Mensal — RMM (itens 5.3 a 5.8/8.23 a 8.28) e da presunção de inexecutabilidade dela decorrente;
- (iii) exiguidade do prazo de 2 (duas) horas para apresentação da Planilha de Viabilidade Econômica em sede de diligência.

Requer a reformulação dos itens 5.2/5.2.1 e 8.22/8.22.1, o afastamento da presunção de inexecutabilidade fundada na RMM e a ampliação do prazo de resposta à diligência, ou, subsidiariamente, decisão fundamentada.

1.2. Impugnação nº 2 — Le Card Administradora de Cartões Ltda. (protocolo de 22/07/2026)

Alega, em síntese:



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

- (i) ausência de demonstração de que o Município e os benefícios concedidos aos servidores estão submetidos ao regime do PAT (Decreto nº 10.854/2021) e à Lei nº 14.442/2022, o que tornaria indevida a aplicação automática do teto de 3,6% para o MDR (cláusula 6.4 da minuta e itens correlatos do Edital e do TR);
- (ii) interferência indevida da Administração em relação contratual privada (entre a contratada e os estabelecimentos credenciados);
- (iii) contradição entre a admissão de taxa administrativa negativa/zero e a limitação das fontes de receita para fins de exequibilidade;
- (iv) ilegalidade da metodologia de cálculo da Receita Máxima Mensal e da presunção de inexequibilidade dela decorrente.

Requer a exclusão da cláusula 6.4 da minuta contratual e das disposições correlatas do Edital, TR e ETP que fixam o teto de 3,6%, ou, subsidiariamente, a demonstração formal da vinculação do Município ao PAT e a apresentação de estudo técnico-econômico de viabilidade.

1.3. Ponto de atenção preliminar (para verificação antes da decisão final)

O item 5.2.1, alínea "a", faz referência à "cláusula 7.7 deste edital" para o prazo de reembolso em 2 dias úteis — na numeração atual do Edital, contudo, o item 7 trata da sessão pública, e a cláusula de pagamento em 2 dias úteis corresponde, na verdade, ao item 18.7 do Edital (e ao correlato item 7.7 do Termo de Referência). Sugere-se a correção dessa remissão numérica em eventual retificação, ainda que isso não comprometa o mérito das impugnações.

2. DA TEMPESTIVIDADE E DA LEGITIMIDADE

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. Ambas as impugnantes atuam no mercado de administração de benefícios de vale-alimentação, possuindo, portanto, legítimo interesse na correção das cláusulas impugnadas. As impugnações são conhecidas por tempestivas e legítimas, passando-se à análise de mérito.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. Do teto de 3,6% do MDR, da vedação de fontes de receita diversas e da manutenção do teto para a taxa negativa (item 5.2/5.2.1 e 1.4 do Edital; 8.22/8.22.1 e 9.12 do TR) — impugnações O2 Plus Card e Le Card

Ambas as impugnantes sustentam que o teto de 3,6% para o MDR e a vedação de fontes de receita diversas decorreriam de aplicação indevida do regime do PAT a um Município que de-



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

claradamente não a ele aderiu (item 5.7 do TR). Sem prejuízo de o Município, de fato, não estar formalmente inscrito no PAT, a fundamentação da exigência não se apoia apenas nisso — apoia-se, sobretudo, em 3 (três) fundamentos técnicos autônomos, que subsistem independentemente da adesão formal ao Programa:

Cumprir registrar, de início, o entendimento desta Administração de que as regras que limitam o MDR e vedam práticas de deságio não se destinam a proteger apenas as pessoas jurídicas formalmente inscritas no PAT, mas a equilibrar todo o ecossistema da política pública de alimentação do trabalhador — as empresas que concedem o benefício (contratantes), os beneficiários (servidores) e as intermediadoras (operadoras de cartão) —, de modo que nenhum desses elos seja onerado em benefício exclusivo dos demais. Esse entendimento, que orientou a redação do Edital mesmo sem a formal adesão do Município ao Programa, restou expressamente confirmado pela nota técnica do Ministério do Trabalho e Emprego de 22/07/2026, que fixou que as regras do Decreto nº 12.712/2025 se aplicam inclusive às empresas não inscritas no PAT.

3.1.1. Fundamento normativo-regulatório de âmbito nacional

O Decreto nº 12.712/2025 (que alterou o Decreto nº 10.854/2021) tem, segundo entendimento consolidado e reiterado pelo Ministério do Trabalho e Emprego em nota técnica de 22/07/2026, aplicação que 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, alcançando todas as empresas que concedem ou operam vale-alimentação e vale-refeição, inclusive fora do Programa. Nesse sentido, o teto de 3,6% para o MDR e a vedação de práticas de deságio, rebate ou vantagens financeiras indiretas concedidas à pessoa jurídica contratante não constituem mera boa prática facultativa, mas parâmetro regulatório de aplicação ampla, cuja observância pelo Edital é medida de precaução regulatória prudente e alinhada à posição mais recente do órgão fiscalizador federal.

É certo que a literalidade do art. 182-F do Decreto nº 10.854/2021 (incluído pelo Decreto nº 12.712/2025) menciona contratos firmados com pessoas jurídicas beneficiárias do PAT — o que, isoladamente, poderia sustentar a tese das impugnantes de inaplicabilidade ao Município. Contudo, a origem histórica dessa vedação, exposta na Exposição de Motivos nº 00005/2022-MTP (que fundamentou a Medida Provisória nº 1.108/2022, convertida na Lei nº 14.442/2022), demonstra que a preocupação do legislador não é formal (adesão ao PAT), mas material: evitar que a concessão de taxas negativas ou deságio à pessoa jurídica contratante seja compensada pela operadora mediante cobrança de taxas mais elevadas dos estabelecimentos comerciais credenciados — os quais, de fato, fornecem a alimentação —, em prejuízo do trabalhador



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

beneficiário e do pequeno comércio local. Tal risco é qualitativamente idêntico em qualquer contratação de vale-alimentação por arranjo de pagamento fechado, esteja ou não o contratante inscrito no PAT, o que justifica a adoção do mesmo parâmetro de proteção pelo Município, por analogia e como medida de boa gestão.

3.1.2. Do alcance da opção do Município: por que não se trata de aplicação seletiva ou conveniente do Decreto

Impõe-se registrar, com transparência, que a nota técnica do MTE de 22/07/2026 e a própria literalidade do art. 182-F comportam leitura mais ampla do que aquela efetivamente adotada pelo Edital: uma interpretação extensiva indicaria a vedação de qualquer prática de deságio ou taxa negativa concedida à pessoa jurídica contratante, independentemente de patamar ou de haver, ou não, lastro de sustentabilidade. O Edital, todavia, não impõe essa vedação absoluta — mantém a taxa administrativa negativa como critério de julgamento (item 1.4/8.5/9.12), sujeita apenas a um teto de sustentabilidade (RMM).

Essa opção não decorre de imposição do Decreto, tampouco configura aplicação seletiva de suas disposições (isto é, invocar o art. 182-B para limitar o MDR, mas ignorar o art. 182-F quanto à vedação de deságio). O que efetivamente ocorre é o seguinte: por não estar formalmente vinculado ao regime do PAT, o Município não está obrigado a adotar a vedação absoluta de deságio prevista no art. 182-F, permanecendo livre, no exercício de sua discricionariedade técnica (arts. 9º, 11 e 40 da Lei nº 14.133/2021), para preservar a taxa negativa como fator de competitividade do certame.

O que o Município faz, de forma consciente e expressa, é adotar por analogia o parâmetro numérico do teto de MDR (3,6%) fixado pelo mesmo Decreto como a referência técnica mais atual e autorizada disponível sobre o que se considera, hoje, um patamar sustentável de desconto no setor — e não como fundamento de uma vedação total que o próprio Edital, deliberadamente, opta por não impor.

Registra-se, ainda, para integral transparência da fundamentação, que esse teto específico — limite à taxa cobrada pela gerenciadora da rede credenciada — não foi localizado, nesta análise, em editais de outros municípios como prática de mercado já consolidada e independente do Decreto nº 12.712/2025; sua origem é o próprio Decreto. Essa constatação é aqui assumida abertamente, precisamente para que não se configure a aparência de utilização seletiva ou conveniente da norma: o Município reconhece que o parâmetro vem do Decreto, adota-o de forma completa e coerente com sua finalidade protetiva (e não apenas na parte que lhe seria numericamente conveniente), e admite, com a mesma transparência, que uma leitura mais estrita do próprio Decreto iria além do que o Edital exige, ao vedar por completo a taxa negativa



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

— opção que o Município, no exercício de sua discricionariedade e por não estar vinculado ao PAT, conscientemente não adotou, em benefício da competitividade do certame.

Cumpra acrescentar, em resposta direta ao pedido específico formulado pela O2 Plus Card no item III.1.4 de sua impugnação, que a chamada "taxa negativa" não constitui critério de julgamento autônomo ou exótico em face da Lei nº 14.133/2021. O art. 34 da referida Lei prevê, como critérios de julgamento, o menor preço e o maior desconto, dentre outros — sendo o maior desconto o critério expressamente adotado neste certame (item correlato do Edital). A taxa administrativa "negativa" nada mais é do que a expressão matemática do desconto ofertado quando este, aplicado sobre o valor de referência contratado, resulta em deságio: trata-se do mesmo critério de maior desconto previsto em lei, apenas descrito, pela prática de mercado, em sua forma percentual líquida. Não há, portanto, criação de critério de julgamento estranho à Lei nº 14.133/2021, tampouco ampliação indevida de hipótese legal — há, unicamente, a aplicação do critério de maior desconto (art. 34) em sua manifestação aritmética usual no setor de administração de benefícios.

Nesse contexto, adotar a vedação absoluta do art. 182-F em sua leitura mais estrita — tal como a impugnante sugere como alternativa à manutenção do teto de MDR — não sanaria uma contradição, mas criaria uma nova ilegalidade: eliminaria, por inteiro, a possibilidade de as licitantes disputarem o certame pelo critério de maior desconto além do ponto de equilíbrio nulo, restringindo o universo de propostas possíveis e o próprio benefício que a Administração pode auferir com a competição entre as licitantes — em vedada restrição à competitividade do certame (art. 9º, Lei nº 14.133/2021), sem que exista, nos autos, justificativa técnica que a autorize. É precisamente para evitar essa restrição indevida que o Município opta por manter a taxa negativa como critério de julgamento válido, apenas balizado pelo teto de sustentabilidade RMM — o que, verificado é o contrário do que a impugnante alega, amplia a competitividade em vez de restringi-la.

3.1.3. Fundamento na sustentabilidade da execução contratual

Some-se a esse fundamento normativo um segundo argumento, de natureza prática: modelos de remuneração excessivamente agressivos — nos quais o desconto ofertado à contratante não encontra lastro em receita sustentável — tendem a comprometer o fluxo de pagamento da operadora à rede credenciada, com risco de inadimplemento perante os estabelecimentos, prejuízo ao comércio local e, em casos mais graves, de solução de continuidade do próprio benefício aos servidores. Esse é precisamente o risco que a Exposição de Motivos da MP nº 1.108/2022 identificou em âmbito nacional e que fundamenta a manutenção, pelo Município, de



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

um parâmetro objetivo de sustentabilidade (o teto RMM) para qualquer desconto ofertado, independentemente da origem específica desse risco em cada caso concreto.

3.1.4. A lógica do teto RMM como instrumento de proteção, e não de exclusão da taxa negativa

É importante destacar que o Edital não veda a taxa administrativa negativa ou zero — ao contrário, mantém-na expressamente como critério de julgamento (item 1.4/8.5/9.12), preservando a competitividade do certame. O que o Edital faz, por meio da fórmula $RMM = (V \times MDR) + Receita Financeira$ e da inequação $(CD + CC) \geq RMM$ (itens 5.3 a 5.5/8.23 a 8.25), é impor um teto objetivo e sustentável para o desconto ofertado: a licitante pode ofertar taxa negativa livremente, desde que o custo total do desconto, somado ao custo de carregamento antecipado, não ultrapasse a receita máxima sustentável da operadora.

Nesse ponto, contudo, esta análise técnica identifica uma inconsistência na redação atual do item 5.2.1, alínea "a" (e correlato 8.22.1, alínea "a"), que deve ser corrigida. O dispositivo exclui a receita de float sob o fundamento de que "o pagamento pelo Município ocorre em até 2 (dois) dias úteis após o crédito nos cartões dos servidores, invertendo o fluxo financeiro e caracterizando o carregamento antecipado como custo da operadora, e não como fonte de receita". Essa justificativa é procedente apenas quanto à janela inicial de 2 dias úteis — precisamente a que fundamenta o

Custo de Carregamento Antecipado (item 3.6 da Planilha de Viabilidade). Ocorre que o item 18.16 do Edital (e correlato item 7.16 do Termo de Referência) estabelece prazo de até 15 (quinze) dias corridos para o repasse dos valores transacionados à rede de estabelecimentos credenciados, criando uma segunda janela — agora favorável à operadora — na qual os recursos já recebidos do Município permanecem sob sua gestão antes do repasse ao comércio.

Essa constatação confere pertinência ao argumento da O2 Plus Card (item III.1 de sua impugnação), na parte em que sustenta que a taxa cobrada do estabelecimento credenciado não é a única fonte de receita legítima da operadora, e que o float pode compor a estrutura de remuneração do setor. A vedação categórica do item 5.2.1, alínea "a", tal como redigida, ignora a janela de retenção de até 15 dias que o próprio instrumento convocatório autoriza, incorrendo em contradição com o item 8.16.4.1 do TR, que reconhece expressamente a existência desse intervalo para fins de exigência de patrimônio líquido mínimo.

A pertinência desse argumento é corroborada por prova documental produzida pela própria impugnante: no Processo Administrativo nº 191/2025 (Pregão Eletrônico nº 070/2025, Município de Araruna/PR), expressamente citado pela O2 Plus Card como Doc. 1 de sua impugnação, consta Planilha de Custo e Formação de Preço apresentada pela própria empresa, na qual fi-



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

gura, dentre as fontes de receita previstas para a execução do objeto, item designado "Previsão Float Investimento Externos", ao lado de outras receitas oriundas da rede credenciada (taxas de operação, adesão, tarifas e antecipação de recebíveis). Tal elemento confirma, com o próprio modelo de negócio da impugnante, que a receita de float é prática usual e reconhecida no setor de administração de benefícios de alimentação — o que reforça a correção da reformulação ora recomendada, sem que se admita, todavia, a transposição dos valores ou proporções daquele processo para o presente certame, por se tratar de objeto, escala e população de beneficiários distintos.

Ressalva-se, contudo, que as demais receitas constantes daquela mesma planilha — notadamente as "taxas de operação, adesão e tarifas" e a "taxa de antecipação de recebíveis" — não devem ser incorporadas à Receita Máxima Mensal deste certame, ainda que também vinculadas à rede credenciada. Diferentemente do float, que decorre exclusivamente do intervalo temporal entre o recebimento dos valores e o repasse (sem qualquer cobrança adicional a quem quer que seja), essas receitas representam cobrança direta feita ao próprio estabelecimento credenciado, como contrapartida por adesão, operação ou antecipação de recebíveis. É exatamente esse tipo de cobrança que a Exposição de Motivos nº 00005/2022-MTP (já referida no item 3.1.1 desta nota técnica) identifica como o mecanismo pelo qual o desconto concedido à pessoa jurídica contratante é recomposto às custas do estabelecimento comercial que efetivamente fornece a alimentação — o que este Município não pretende incentivar, sob pena de esvaziar o próprio fundamento da manutenção do teto de MDR.

Essa vedação, ademais, não decorre apenas de opção de política pública deste Município: a própria nota do Ministério do Trabalho e Emprego de 22/07/2026 (já referida no item 3.1.1 desta nota técnica) é expressa ao afirmar que o Decreto nº 12.712/2025 "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". Ou seja: receitas como as constantes da planilha da O2 Plus Card no processo de Araruna/PR (taxas de adesão, operação e antecipação cobradas da rede) não apenas contrariam a finalidade protetiva que orienta este certame, como se amoldam a prática que a regulamentação federal mais recente qualifica como vedada — o que reforça, agora também sob o ângulo normativo, e não apenas de política pública, a impossibilidade de sua incorporação à Receita Máxima Mensal. Nesse sentido, a exclusão dessas receitas específicas já está, inclusive, assegurada pela redação vigente do item 8.28 do Termo de Referência, segundo o qual "não será admitida como prova de exequibilidade a alegação de receitas não previstas no item 8.22.1" — bastando, para tanto, que a reformulação recomendada no item 3.1.4 supra inclua o float, sem ampliar o rol às demais receitas cobradas da rede credenciada. Recomenda-se, por isso, a reformulação do item 5.2.1, alí-



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

nea "a" (e correlato 8.22.1, alínea "a"), e da fórmula da Receita Máxima Mensal (itens 5.3/8.23), para passar a admitir a receita financeira sobre o saldo retido no intervalo de repasse, calculada pelo mesmo indexador (CDI) já utilizado para o Custo de Carregamento Antecipado, limitada ao prazo médio de retenção declarado pela própria licitante na Planilha de Viabilidade Econômica (Anexo B), até o teto contratual de 15 dias corridos (item 18.16 do Edital / 7.16 do TR). O Anexo B ajustado, com a nova fonte de receita incorporada à fórmula e campo específico para a declaração do prazo pela licitante, acompanha esta nota técnica.

Cumprir registrar que o teto de 15 dias corridos, embora relacionado apenas ao intervalo entre a transação do beneficiário e o repasse ao estabelecimento credenciado (item 18.16 do Edital / 7.16 do TR), não esgota, em tese, a totalidade do período em que a operadora pode reter recursos: o item 5.6 do TR estabelece que o crédito disponibilizado ao servidor é cumulativo e não decai mensalmente, permanecendo válido por até 180 (cento e oitenta) dias após o término do contrato — o que significa que o intervalo entre a disponibilização do crédito e sua efetiva utilização pelo beneficiário não possui, no instrumento convocatório, um teto equivalente ao do item 18.16/7.16.

Diante da ausência de parâmetro contratual verificável para esse segundo intervalo — e da impossibilidade de estimá-lo com base em dados de terceiros ou de outros contratos, por dizer respeito ao comportamento de utilização dos beneficiários deste Município, ainda sem histórico apurável —, o modelo ora recomendado limita-se, propositalmente, ao componente mensurável e contratualmente balizado (o prazo de repasse à rede credenciada). Trata-se, portanto, de parâmetro conservador, que tende a subestimar a receita financeira real da operadora, e não a superestimá-la — o que resguarda a Administração de eventual questionamento por excesso, ao custo de uma margem de sustentabilidade menor do que a potencialmente disponível.

Diversamente, quanto à vedação de receitas oriundas de outros contratos ou carteiras de clientes externos ao presente certame (item 5.2.1, alíneas "b" e "c"), a exigência permanece integralmente justificada: a exequibilidade de uma proposta deve ser aferida em relação ao próprio objeto contratado (art. 59, §1º, da Lei nº 14.133/2021), não sendo lícito lastrear a viabilidade econômica deste contrato em receitas de terceiros, sob pena de a Administração admitir subsídio cruzado apto a mascarar propostas estruturalmente inexecutáveis para este objeto específico.

3.1.5. Do risco concreto de contratações fundadas exclusivamente no menor preço: o histórico do Município e o cenário nacional

O Tribunal de Contas da União já teve oportunidade de advertir, em termos que se aplicam diretamente ao presente caso, sobre os riscos de decisões administrativas pautadas exclusi-



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

vamente pelo critério do menor preço, sem a devida verificação da exequibilidade e da capacidade de execução do contratado:

"É preciso mudar o paradigma, que infelizmente ainda predomina no campo das aquisições públicas, da busca do 'menor preço a qualquer custo'. Esse paradigma tem levado, muitas vezes, a administração a contratar obras, bens e serviços de baixa qualidade, que não atendem a contento às necessidades e que afetam o nível dos serviços públicos prestados. E, muitas vezes, sequer a aparente economia de recursos que se vislumbrava conseguir efetivamente se concretiza em médio e longo prazos, uma vez que esse tipo de contratação geralmente implica substituições em prazos mais curtos, maiores custos de manutenção etc."

(Representação nº 1225/2014, Plenário, 2014)

Esse entendimento não é uma advertência abstrata para este Município: o próprio art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, ao definir os objetivos do processo licitatório, não fala em menor preço, mas em seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, inclusive quanto ao ciclo de vida do objeto — deixando claro que vantajosidade e menor preço nominal não são sinônimos, sobretudo quando o menor preço aparente compromete a continuidade da prestação do serviço.

O Município já vivenciou, na prática, a materialização desse risco: o Contrato nº 120/2024, firmado com a empresa Face Card em 18/06/2024 sob taxa de administração negativa de - 15,81% e com prazo de vigência previsto de 5 (cinco) anos, precisou ser rescindido prematuramente em 08/09/2025 — pouco mais de 1 (um) ano após sua celebração, e a menos de um quarto do prazo total pactuado. A rescisão antecipada de um contrato planejado para cinco anos, decorridos apenas cerca de 14 (catorze) meses de execução, é indicativo objetivo de que o modelo de remuneração então praticado não se mostrou sustentável ao longo do tempo — precisamente o cenário que a metodologia RMM, ora questionada pelas impugnantes, busca prevenir.

Esse episódio não é isolado. A mesma empresa protagonizou, em 2025 e 2026, uma série de rescisões contratuais e notificações por inadimplemento perante redes de estabelecimentos credenciados em diversos municípios brasileiros — entre os quais, no Rio Grande do Sul, o Município de Santa Cruz do Sul (contrato rescindido em janeiro de 2026 e multa de R\$ 99 mil aplicada, com relato de problema semelhante em Candelária/RS), no Paraná, os Municípios de Santo Antônio da Platina e Jacarezinho (notificação formal e suspensão do atendimento pelo comércio local), e no Mato Grosso do Sul, o Município de São Gabriel do Oeste (estabelecimentos sem repasse desde o início de 2025 e abertura de processo de rescisão contratual) —,



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

com relatos recorrentes de falta de repasse aos estabelecimentos credenciados associados a taxas de administração excessivamente negativas.

Diante desse histórico concreto — que corrobora, com fatos, a preocupação já manifestada pelo TCU e pela Exposição de Motivos da MP nº 1.108/2022 (item 3.1.1 desta nota técnica) — a metodologia RMM e a exigência de comprovação de exequibilidade (itens 5.3 a 5.8/8.23 a 8.28) não configuram excesso de formalismo ou obstáculo à competitividade, mas resposta técnica proporcional a um risco real e já experimentado, tanto por este Município quanto pelo mercado nacional de administração de benefícios de alimentação.

3.1.6. Síntese quanto a este ponto

Os precedentes administrativos colacionados pela O2 Plus Card (Araruna/PR, Santo Antônio da Platina/PR e Mendes/RJ) não aproveitam à impugnação quanto aos demais pontos: tratam de casos em que a própria O2 Plus Card, na defesa de proposta já apresentada, invocou outras fontes de receita para justificar taxa negativa perante recursos de concorrentes — contexto distinto do presente, em que se discute a prerrogativa da Administração de, no planejamento da contratação, fixar previamente critérios objetivos de sustentabilidade para todas as licitantes. Ante o exposto, opina-se: (i) pelo ACOLHIMENTO PARCIAL da impugnação da O2 Plus Card quanto à exclusão da receita de float (item 5.2.1, alínea "a", e correlato 8.22.1, alínea "a"), com a reformulação desse item e da fórmula RMM nos termos do item 3.1.4 supra; e (ii) pela manutenção, tal como redigidos, dos demais itens impugnados por ambas as empresas — 5.2, 5.2.1 (alíneas "b" e "c"), 1.4, 8.22, 8.22.1 (alíneas "b" e "c") e 9.12 —, preservando-se a admissão da taxa negativa como critério de julgamento e o teto RMM, agora ajustado, como mecanismo de sustentabilidade contratual.

3.2. Da metodologia da Receita Máxima Mensal (RMM) e da presunção de inexecuibilidade (itens 5.3 a 5.8 do Edital; 8.23 a 8.28 do TR) — impugnações O2 Plus Card e Le Card

O art. 59, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 não veda que o próprio instrumento convocatório estabeleça, de forma prévia e objetiva, parâmetros para identificação de indício de inexecuibilidade — ao contrário, tal prática afasta o subjetivismo do agente de contratação, em linha com o entendimento do Acórdão 559/2009-TCU-Primeira Câmara, citado pela própria O2 Plus Card. A fórmula RMM (item 5.3/8.23) não opera como critério automático e insuperável de desclassificação: ela apenas identifica o gatilho de diligência (item 5.5/8.25), a partir do qual é assegurada fase de comprovação individualizada e concreta da estrutura de custos de cada licitante (item 5.6/8.26), com expressa previsão de que a presunção é relativa e de que se garantirá o contraditório e a ampla defesa antes de qualquer desclassificação (item 5.8/8.28) — atendendo inte-



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

gralmente à Súmula TCU nº 262 e aos Acórdãos 465/2024-TCU-Plenário e 2088/2024-TCU-2ª Câmara, também invocados pelas impugnantes.

Não procede, ademais, a alegação de que a fórmula RMM seria abstrata ou dissociada da realidade do mercado. A metodologia limita-se a somar as fontes de receita que, por força do próprio objeto contratado e da regulamentação federal aplicável, são legitimamente auferíveis pela operadora — MDR e receita financeira sobre saldo retido (item 3.1.4 desta nota técnica) —, excluindo apenas receitas alheias ao objeto ou expressamente vedadas pelo Decreto nº 12.712/2025 (item 3.1.4, in fine). Retiradas as receitas que a própria regulamentação federal veda cobrar da rede credenciada (taxas de adesão, anuidades e tarifas — nota do MTE de 22/07/2026), a estrutura da fórmula RMM corresponde, em sua essência, à mesma lógica das planilhas de exequibilidade efetivamente utilizadas por operadoras do setor para comprovar a viabilidade de suas próprias propostas — a exemplo da Planilha de Custo e Formação de Preço apresentada pela própria O2 Plus Card no Processo Administrativo nº 191/2025 (Araruama/PR), já referida no item 3.1.4 desta nota técnica, que teve exatamente as mesmas rubricas de receita (administração da rede, antecipação/float) e de custo (operacionais, tributos, margem de lucro) ora contempladas na Planilha de Viabilidade Econômica (Anexo B). A fórmula, portanto, não cria parâmetro artificial: reproduz, de forma objetiva e isonômica para todas as licitantes, a mesma estrutura de custos e receitas que o próprio mercado já utiliza para demonstrar exequibilidade.

Quanto à alegada contradição entre o cálculo da RMM sobre o volume máximo estimado (870 servidores) e o reconhecimento de que não há garantia de quantitativo mínimo (itens 1.2/1.3 do Edital; 9.10.1/9.11 do TR), trata-se de mera adoção do valor de referência do objeto (art. 23 da Lei nº 14.133/2021) como parâmetro objetivo e isonômico de comparação entre as propostas na sessão pública — o que é praxe em qualquer estimativa de valor da contratação. A análise de exequibilidade recai sobre o percentual ofertado, não sobre o valor absoluto mensal, e o próprio item 9.14 do TR esclarece que a remuneração da contratada é proporcional ao volume efetivamente transacionado, sem repercussão em reequilíbrio ou repactuação.

Sobre o prazo de 2 (duas) horas para apresentação da Planilha de Viabilidade Econômica, cumpre destacar que o próprio instrumento convocatório pública, desde a divulgação do Edital, o teto de referência e a integralidade da metodologia de cálculo (itens 5.5.1/5.5.2 e 8.25.1/8.25.2), exatamente para permitir a avaliação prévia da viabilidade da proposta pelas licitantes e viabilizar impugnação tempestiva nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 — o que, inclusive, foi exercido pelas ora impugnantes. Os itens 5.6.1/8.26.1 recomendam expressamente que as licitantes preparem a documentação de suporte com antecedência, e o item 5.6.3/8.26.3 admite declaração própria assinada pelo representante legal como elemento de



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

suporte suficiente, independentemente de documentação de terceiros, o que mitiga a alegada dificuldade de reunir documentos externos em curto prazo. Ainda que o ideal seja a licitante já comparecer à sessão com a documentação de suporte previamente organizada — dado que o teto de referência é público desde a divulgação do Edital —, o item 5.6.2/8.26.2 preserva, para os casos em que isso não for suficiente, a possibilidade de a licitante solicitar prorrogação do prazo, a critério do Pregoeiro e mediante justificativa fundamentada, o que assegura o contraditório mesmo em situações excepcionais. Registra-se, ainda, que prazo de igual natureza é amplamente utilizado em certames deste Município para diligências de exequibilidade em geral, sempre com a mesma possibilidade de ampliação a critério do Pregoeiro — não se tratando, portanto, de inovação restritiva criada especificamente para este certame. Não se configura, assim, a exiguidade ou a surpresa alegadas. Ante o exposto, opina-se pela manutenção da metodologia RMM e dos itens 5.3 a 5.8 do Edital (e correlatos 8.23 a 8.28 do TR), tal como redigidos.

3.3. Da alegada interferência indevida em relação contratual privada (item 6 da impugnação

Le Card)

Não prospera o argumento de que a fixação de teto para o MDR cobrado da rede credenciada configuraria interferência indevida em relação exclusivamente privada. O Edital exige a manutenção de rede mínima de estabelecimentos credenciados no próprio Município (rede local), de modo que a definição de um teto razoável para a taxa cobrada dessa rede insere-se no dever da Administração de zelar pela adequação da execução do objeto e pela proteção do pequeno comércio local, sendo condição de execução do objeto (art. 40 c/c art. 6º da Lei nº 14.133/2021), e não intromissão arbitrária em ajuste privado. Registra-se, com a mesma transparência já observada no item 3.1.2, que esse teto específico não foi localizado, nesta análise, como prática já consolidada em editais de outros municípios independentemente do Decreto nº 12.712/2025; sua adoção pelo Município decorre expressamente da analogia com o parâmetro fixado nesse Decreto, e não de levantamento próprio de mercado, o que não retira sua legitimidade, mas deve ser assumido com clareza na motivação do processo.

3.4. Síntese conclusiva

As impugnações não demonstram ilegalidade apta a justificar a supressão dos critérios de julgamento e de aferição de exequibilidade estabelecidos no Edital e no Termo de Referência, os quais se mostram compatíveis com os arts. 5º, 9º, 11, 23, 40 e 59, §1º, da Lei nº 14.133/2021, e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União invocada pelas próprias



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

impugnantes.

Remanesce, porém, um ponto de mérito que deve ser acolhido: a exclusão da receita de float (item 5.2.1, alínea "a", e correlato 8.22.1, alínea "a") não considera a janela de até 15 dias corridos para repasse à rede credenciada (item 18.16 do Edital / 7.16 do TR), o que impõe a reformulação desse item e da fórmula RMM, com o correspondente ajuste do Anexo B, e a republicação do instrumento convocatório com reabertura de prazo, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO TÉCNICA

Ante todo o exposto, esta análise técnica submete à apreciação do(a) Sr(a). Pregoeiro(a), para decisão sobre as impugnações apresentadas, a seguinte recomendação:

- **a)** CONHECER das impugnações apresentadas por O2 Plus Card Instituição de Pagamentos Ltda. e por Le Card Administradora de Cartões Ltda., por tempestivas e por preenchidos os pressupostos de admissibilidade;
- **b)** no mérito, JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a impugnação da O2 Plus Card Instituição de Pagamentos Ltda. quanto à exclusão da receita de float (item 5.2.1, alínea "a", e correlato 8.22.1, alínea "a"), determinando-se a reformulação desse item e da fórmula da Receita Máxima Mensal (itens 5.3 a 5.5/8.23 a 8.25) nos termos do item 3.1.4 desta nota técnica, com o correspondente ajuste do Anexo B (Planilha de Viabilidade Econômica), que acompanha esta nota já ajustado; e, quanto aos demais pontos, JULGAR IMPROCEDENTES ambas as impugnações, mantendo-se inalterados os itens 5.2, 5.2.1 (alíneas "b" e "c"), 1.2 a 1.4 do Edital, os itens 8.22, 8.22.1 (alíneas "b" e "c"), 9.9 a 9.14 do Termo de Referência, e a Cláusula 6.4 (e correlatas) da minuta de contrato, preservando-se a admissão da taxa administrativa negativa/zero como critério de julgamento e o teto RMM, ora ajustado, como mecanismo de sustentabilidade;
- **c)** DETERMINAR a juntada aos autos de nota técnica complementar, fundamentando de forma substantiva a manutenção do teto de 3,6% para o MDR e da vedação de fontes de receita alheias ao objeto (item 5.2.1, alíneas "b" e "c") com base na Exposição de Motivos nº 00005/2022-MTP (MP nº 1.108/2022), na nota do Ministério do Trabalho e Emprego de 22/07/2026 e no histórico do Contrato nº 120/2024 (Face Card), rescindido prematuramente em 08/09/2025, deixando expresso que o parâmetro numérico do MDR é adotado por analogia (e não por levantamento próprio de mercado ou por vinculação formal ao PAT), nos termos do item 3.1.2 desta nota técnica, com recomendação de confirmação da posição do TCE-RS sobre a matéria;



MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Estado do Rio Grande do Sul

- d) DETERMINAR a republicação do Edital e do Termo de Referência com a nova redação do item 5.2.1, alínea "a" (e correlato 8.22.1, alínea "a") e da fórmula RMM (itens 5.3 a 5.5/8.23 a 8.25), acompanhada do Anexo B (Planilha de Viabilidade Econômica) ajustado, e a reabertura do prazo para formulação de propostas, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que a alteração amplia o teto de sustentabilidade e pode influenciar a formulação das propostas pelas licitantes;
 - e) DETERMINAR a correção da remissão à "cláusula 7.7" constante do item 5.2.1, alínea "a" (e correlato 8.22.1, alínea "a"), para o item correto — item 18.7 do Edital (e correlato item 7.7 do Termo de Referência) —, no mesmo ato de republicação referido na alínea "d";
 - f) DAR CIÊNCIA da decisão às impugnantes e aos demais interessados, mediante publicação no sistema eletrônico do certame e no Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP;
 - g) republicado o instrumento convocatório na forma da alínea "d", designar nova data para a sessão pública, com prazo compatível com o disposto no art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021.
- Esta é a análise técnica do setor, submetida à consideração superior do(a) Sr(a). Pregoeiro(a) para a decisão que entender cabível.

JULGADO/DECIDIDO: Diante do exposto, à luz dos princípios basilares da licitação pública, em atendimento as normas estipuladas pela a Lei Federal nº 14.133/2021, pelo o instrumento convocatório, **OPINA** por **CONHECER** as **IMPUGNAÇÕES** das empresas Le Card Administradora de Cartões Ltda, e O2 Plus Card Instituição de Pagamentos Ltda. Com relação ao mérito **DEFERIR PARCIALMENTE** a impugnação da O2 Plus Card Instituição de Pagamentos Ltda de forma que o Edital será alterado conforme recomendações do item nº 4 da análise técnica e **INDEFERIR** a impugnação da empresa Le Card Administradora de Cartões Ltda. Diante da alteração do Edital **a sessão de abertura será realizada no dia 14 de agosto de 2026, às 09h30min**, no Portal de Compras Públicas. Sessão encerrada às 14h30min.

Pregoeira e Equipe de Apoio

Paloma Menegás Martini

Paulo Cristiano Ludvig da Silveira