



Resende/RJ, 17 de junho de 2026.

À
Pregoeira
Viviana Morgado da Silva

PARECER Nº 239/AGEVAP/JUR/2026

EMENTA: Parecer sobre a impugnação apresentada pela empresa NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA, em relação ao Pregão Presencial nº 13/2026, constante no Processo Administrativo nº 055/2026.

Prezada Pregoeira,

Trata-se de Parecer sobre a impugnação apresentada pela empresa NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA, em relação ao Pregão Presencial nº 13/2026, constante no Processo Administrativo nº 055/2026.

Preliminarmente, insta salientar que incumbe a esta Assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não nos competindo adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da AGEVAP nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Instruem os autos a íntegra do processo administrativo nº 055/2026, em especial a impugnação da empresa interessada na participação do certame, e o Ato Convocatório acompanhado de seus anexos.

Feito o breve relatório, opinamos abaixo.

I – DA TEMPESTIVIDADE:

Preliminarmente, ressalta-se a necessidade de análise quanto ao cumprimento das condições de admissibilidade das impugnações apresentadas pela empresa impugnante, nos autos do procedimento licitatório.

Materialmente, o instrumento convocatório poderá ser impugnado por qualquer pessoa caso contenha cláusulas que contrariem a Lei de Licitações, bem como os princípios da Legalidade, Igualdade e Competitividade do certame.



Tal previsão encontra-se expressamente disposta no instrumento convocatório, especificamente no Item 10, intitulado "Dos Pedidos de Esclarecimento e Impugnação do Pregão/Ato Convocatório". Assim, o prazo para apresentação da narrativa impugnatória, é de até 03 (três) dias úteis, anteriores à data de abertura do certame.

Considerando a data de abertura do certame o dia 23/06/2026, verifica-se que a impugnação apresentada pela empresa foi protocolada dentro do prazo legal estabelecido, razão pela qual é **conhecida**, passando-se à análise do mérito das razões expostas.

II – DO MÉRITO:

Em síntese, a impugnante sustenta:

- a inadequação do critério de julgamento adotado, notadamente em razão da vedação à apresentação de taxa negativa;
- a suposta contradição existente entre o item 3.7.5, alínea "a", do Edital e o Anexo IV – Proposta Comercial, em razão da indicação do percentual de 0,3% a título de taxa de administração;
- a ilegalidade da adoção da modalidade presencial do pregão, por suposta afronta à preferência legal pelo formato eletrônico; e
- a existência de exigências que, em seu entendimento, restringiriam indevidamente a competitividade do certame;
- alegada indefinição quanto ao modelo de arranjo de pagamento.

2.1. Da vedação à apresentação de taxa negativa

A impugnante sustenta que a vedação à apresentação de taxa negativa afrontaria o princípio da busca da proposta mais vantajosa.

Não assiste razão à impugnante.

O item 3.7.5, alínea "a", do Edital dispõe expressamente:

"Não se admitirá proposta que apresente taxa negativa, sendo permitido valor zero."

A vedação encontra respaldo na disciplina introduzida pela Lei nº 14.442/2022, a qual buscou coibir práticas comerciais relacionadas à concessão de deságios excessivos pelas administradoras de benefícios,



preservando a finalidade alimentar do benefício e evitando distorções econômicas decorrentes da chamada prática do "rebate".

A impugnante sustenta de forma genérica que *“os Tribunais de Contas têm consolidado o entendimento de que a vedação à taxa negativa prevista na Lei nº 14.442/2022 possui relação intrínseca com o regime jurídico puramente trabalhista e de fomento fiscal disciplinado pelo Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)”*, sem apresentar nenhuma jurisprudência nesse sentido.

Insta destacar a natureza jurídica da AGEVAP, que se constitui em associação privada sem fins lucrativos. Foi constituída, inicialmente, para o exercício das funções de Secretaria Executiva, sendo que atualmente exerce as funções definidas no Art. 44 da Lei Federal nº 9.433/97, Art. 59, da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 3.239/99 e Art. 38 da Lei Estadual de Minas Gerais nº 13.199/99, que trata das competências das chamadas Agências de Água, ou Agências de Bacia.

As contratações de pessoal seguem a sistemática da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Porém os recursos geridos, oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, possuem natureza pública, razão pela qual se aplicam as regras de Direito Público em seus procedimentos de aquisição/contratação de serviços.

Ainda que a impugnante sustente a necessidade de demonstração específica quanto à adesão ao Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, verifica-se que a Entidade possui competência para definir, no exercício do planejamento da contratação, critérios destinados à proteção do interesse público e à adequada execução contratual, desde que observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Nesse diapasão, insta destacar o posicionamento do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos autos do processo TC-010031.989.22-1, no sentido da adoção das regras estabelecidas na Lei nº 14.442/2022, cujo excerto do parecer ministerial é apresentado a seguir (grifo nosso):

(...) ainda que os servidores do ente licitante, na condição de estatutários, não estejam sujeitos às regras da CLT, há que se reconhecer (...) **que a vedação ao oferecimento de taxa de administração negativa possivelmente se reverte em benefício dos usuários dos cartões, e que os atos da Administração não devem se ater ou se balizar por práticas correntes do mercado, mas sim priorizar, antes de tudo, os interesses do povo** - posicionado, nas relações ora discutidas, na vulnerável condição tanto de terceiro alheio



à avença como de consumidor, que suportará os custos da taxa negativa. Isto porque as empresas prestadoras dos serviços repassam seus custos aos estabelecimentos comerciais que, por sua vez, os refletem nos preços finais dos produtos e serviços, impactando diretamente no poder aquisitivo do servidor.

No mesmo sentido, destaca-se trecho do Parecer da consulta referente ao processo 03942/2022-1 do TCE-ES a seguir, grifamos:

1- As vedações inseridas na Medida Provisória 1.108/2022, reafirmadas pela Lei nº 14.442/2022, dentre elas a proibição do empregador exigir ou receber deságio ou desconto sobre o valor contratado a título de auxílio-alimentação, foram direcionadas às pessoas jurídicas empregadoras que são beneficiárias da possibilidade de deduzir do imposto sobre a renda calculado sobre o lucro tributável, o dobro das despesas realizadas com a alimentação de seus empregados, conforme se denota do art. 5º da lei em referência.

Todavia, a regra celetista inculpada na legislação em referência, cuja aplicabilidade fora vinculada à importante incentivo fiscal às empresas aquiescentes, com previsão de penalidade de multa às insurgentes, deve ser observada tanto na esfera pública - ainda que não seja por força da referida lei - quanto na privada, em deferência à dispositivos principiológicos garantidos na Constituição Federal e à valores coletivos (interesse público) priorizados pela Administração Pública, a fim de assegurar a eficácia jurídica dos contratos.

Destarte, ainda que inexista adesão formal ao PAT, a Entidade poderia adotar a vedação à taxa negativa com fundamento nos princípios da eficiência, da proteção ao interesse público e da adequada execução contratual.

No caso concreto, a vedação à taxa negativa não elimina a competição, uma vez que permanece assegurada a disputa entre os licitantes mediante apresentação de propostas com taxa zero ou positiva.



Não se verifica, portanto, afronta à competitividade ou à obtenção da proposta mais vantajosa.

2.2. Da alegada fixação obrigatória da taxa de 0,3% no Anexo IV

A impugnante argumenta que o Anexo IV teria estabelecido, de forma impositiva, taxa administrativa de 0,3% (zero vírgula três por cento), inviabilizando a fase competitiva do pregão.

Todavia, a interpretação sistemática do instrumento convocatório conduz à conclusão diversa.

O item 1.1 do Edital estabelece expressamente que o certame adotará como critério de julgamento a MENOR TAXA.

Por sua vez, o item 6.2.4 dispõe que a proposta deverá ser **formulada "com base no modelo de proposta de preços – Anexo IV"**.

A expressão utilizada evidencia que **o referido anexo possui natureza orientativa e referencial**, não constituindo imposição quanto aos valores ali indicados.

Os valores constantes do Anexo IV refletem a metodologia utilizada para composição do orçamento estimado da contratação, **servindo como parâmetro** para elaboração das propostas e definição do valor máximo admitido para contratação.

Nesse sentido, **o percentual de 0,3% (zero vírgula três por cento) inserido no modelo de proposta representa mera estimativa utilizada para fins de composição do valor global estimado do certame**, não impedindo que os licitantes apresentem a taxa administrativa efetivamente pretendida, observado o disposto no item 3.7.5 do Edital.

Assim, **não há incompatibilidade material entre o Edital e o Anexo IV**, tratando-se de **mero esclarecimento interpretativo**, incapaz de alterar o objeto, o critério de julgamento ou as condições de participação do certame.

2.3. Da adoção do pregão presencial

A impugnante sustenta, ainda, a ilegalidade da realização do pregão na forma presencial.

Também neste ponto não merece prosperar a insurgência.

A questão já foi objeto de análise por esta Assessoria no **PARECER N° 182/AGEVAP/JUR/2026**. Assim, reproduzimos abaixo o entendimento trazido no referido Parecer (grifamos):



"(...) Nos termos da Lei 14.133/2021, as licitações serão **preferencialmente** realizadas de forma eletrônica. Ou seja, **não é obrigatório que sejam realizadas eletronicamente**. Nesse caso, a sessão pública deve ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, o que é feito pela AGEVAP e está previsto no próprio edital que regula o certame:

1.2. À luz dos §§ 2º e 5º do artigo 17, da Lei Federal 14.133/21, a sessão pública do presente Ato Convocatório será realizada de forma presencial, cuja reunião será devidamente gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório após o seu encerramento, em observância ao princípio da transparência insculpido no artigo 5º, da Lei Federal 14.133/2021, bem como na Lei de Acesso a Informações.

A AGEVAP observa, portanto, as exigências legais para adotar a forma presencial que se dá em virtude da inviabilidade técnica da entidade delegatária que ainda não dispõe de meios para garantir uma sessão pública na modalidade remota.

Uma vez que a própria Lei admite a licitação na forma presencial, não há que se falar em restrição da competitividade ou redução na transparência do processo de seleção de propostas. Qualquer informação pode ser solicitada à entidade delegatária em observância do direito de acesso à informação e o edital estabelece meios de acompanhamento dos atos praticados no site da entidade, facultando à empresa licitante a interposição de recurso contra decisão da comissão de julgamento na defesa de seus interesses e da lisura do certame."

Destarte, seguindo o entendimento exarado no citado Parecer, **opinamos para que a impugnação não seja acolhida nesse ponto.**

2.4. Das alegações genéricas de restrição à competitividade

As demais alegações apresentadas pela impugnante, referentes à suposta restrição indevida da competitividade decorrente das especificações técnicas do objeto, não vieram acompanhadas de demonstração concreta de impossibilidade de atendimento pelo mercado ou de comprovação de direcionamento do certame.



Ao contrário, as exigências constantes do Termo de Referência mostram-se relacionadas às necessidades operacionais da AGEVAP e à adequada prestação dos serviços, inserindo-se no âmbito da discricionariedade técnica da Entidade durante a fase de planejamento da contratação.

Não se constatam exigências desarrazoadas, desproporcionais ou dissociadas das necessidades institucionais da entidade contratante.

2.5. Da alegada indefinição quanto ao modelo de arranjo de pagamento

A impugnante sustenta que o instrumento convocatório não delimita expressamente qual modelo de arranjo de pagamento será admitido na execução contratual, afirmando que determinadas exigências técnicas conduziram, indiretamente, à adoção exclusiva de arranjo aberto, sem justificativa adequada.

Também neste ponto não assiste razão à impugnante.

Inicialmente, **cumprir destacar que o Edital e o Termo de Referência não estabeleceram vedação expressa à participação de empresas estruturadas sob arranjos fechados, tampouco consignaram que somente operadoras vinculadas a arranjos abertos poderiam participar do certame.**

As especificações técnicas constantes do Termo de Referência limitam-se a descrever as funcionalidades mínimas reputadas necessárias ao adequado atendimento dos empregados da AGEVAP, dentre as quais destacam-se:

- disponibilização do benefício mediante cartão eletrônico único;
- aceitação nas mais variadas máquinas de cartão presentes no mercado nacional;
- tecnologia de chip;
- pagamento por aproximação via aplicativo;
- possibilidade de utilização em plataformas de delivery;
- consulta de saldo, extrato e rede credenciada por aplicativo;
- ampla rede de estabelecimentos apta a atender os empregados da AGEVAP em todas as localidades de atuação institucional.

Tais exigências decorrem diretamente das necessidades operacionais da contratação, considerando que a AGEVAP possui empregados distribuídos em diversos municípios dos Estados do Rio de Janeiro, Minas



Gerais, São Paulo e Goiás, circunstância que demanda elevada capilaridade e ampla flexibilidade de utilização do benefício.

Importa ressaltar que a Lei nº 12.865/2013 disciplina tanto os arranjos abertos quanto os fechados, não estabelecendo preferência normativa por qualquer dos modelos, tampouco impedindo que a Administração estabeleça requisitos funcionais mínimos destinados ao adequado atendimento do interesse público.

Nesse contexto, a **Entidade não está obrigada a optar abstratamente por determinado modelo regulatório**, mas sim a definir as funcionalidades reputadas essenciais à satisfação da necessidade administrativa.

Assim, caso empresas estruturadas sob arranjos fechados demonstrem capacidade de atender integralmente às exigências técnicas previstas no Termo de Referência, não haverá impedimento à sua participação.

Por outro lado, caso determinado modelo operacional não seja capaz de atender às funcionalidades legitimamente exigidas pela Administração, sua eventual exclusão decorrerá de limitação técnica inerente ao próprio modelo de negócio adotado pela empresa, e não de restrição artificial criada pelo edital.

Dessa forma, **não se verifica qualquer ilegalidade ou insegurança jurídica decorrente da ausência de indicação expressa do arranjo de pagamento**, uma vez que o instrumento convocatório adotou abordagem funcional, fundada nas necessidades concretas da AGEVAP, preservando a isonomia entre os licitantes aptos a atender integralmente ao objeto pretendido.

III – DA CONCLUSÃO:

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pelo **CONHECIMENTO** da impugnação apresentada pela empresa NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA., por tempestiva, para, no mérito, julgá-la **IMPROCEDENTE**, mantendo-se as disposições do Edital do Pregão Presencial nº 13/2026.

Esclarece-se, ainda, que **o percentual de 0,3% (zero vírgula três por cento) constante do Anexo IV possui natureza meramente estimativa e referencial, utilizada para fins de composição do orçamento estimado da contratação**, não constituindo imposição aos licitantes, os quais deverão apresentar a taxa administrativa efetivamente ofertada, observadas as disposições editalícias.



BRASIL DE MATOS

advogados

CNPJ: 07.866.651/0001-08 - OAB/RJ 05.689/2006

Do mesmo modo, esclarece-se que **o Edital não estabelece preferência normativa por qualquer modelo específico de arranjo de pagamento**, admitindo a participação de empresas que, independentemente do modelo regulatório adotado, demonstrem aptidão para atendimento integral das funcionalidades e requisitos técnicos previstos no Termo de Referência.

Considerando que os esclarecimentos acima não importam em modificação do objeto, das condições de participação ou do critério de julgamento, bem como que a presente manifestação jurídica integrará a decisão administrativa a ser disponibilizada aos interessados, entende-se desnecessária tanto a republicação do Edital quanto a divulgação de esclarecimento complementar autônomo, mantendo-se o regular prosseguimento do certame.

É o parecer.

MATHEUS DA COSTA MENDONÇA DOS SANTOS

OAB/RJ 233.517