



ILUSTRE SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA ASSOCIAÇÃO PRÓ-GESTÃO DAS ÁGUAS DA BACIA
HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL - AGEVAP - ESTADO DE RIO DE JANEIRO.

PREGÃO PRESENCIAL Nº 13/2026

NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA., pessoa jurídica de direito privado inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica sob o n. 25.165.749/0001-10, com endereço à Alameda Rio Negro, n. 503, sala 1803, Alphaville, CEP 06454-000, Barueri, Estado de São Paulo, endereço eletrônico juridico@neofacilidades.com.br e gabriela.marques@neofacilidades.com.br, telefone (11) 3631-7730, comparece perante Vossa Senhoria, muito respeitosamente, por seu procurador ao final subscrito, para **apresentar**

IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL

o que faz com esteio na Lei Federal n. 14.133/21, com base nos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.



1. FATOS

A Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - AGEVAP publicou o comentado edital com o fim de promover a *“Contratação de serviços de emissão, gerenciamento e administração de cartão eletrônico de alimentação e ou refeição, com chip de segurança, para os empregados da AGEVAP.”*

Entretanto, o instrumento convocatório impôs exigências que restringem indevidamente a competitividade do certame. Destaca-se a vedação expressa à oferta de taxa negativa, em flagrante desconformidade com a jurisprudência e com a busca pela proposta mais vantajosa. Além disso, a opção injustificada pela realização do pregão na forma presencial, rede extensa, somada às exigências cumulativas cartão virtual e integração obrigatória a plataformas de delivery, cria barreiras de acesso que afunilam o mercado licitante.

Portanto, ao estabelecer as disposições do instrumento convocatório, o ente contratante estabeleceu condições que inviabilizam a participação da ampla maioria dos licitantes potencialmente interessados e, por isso mesmo, violam os princípios da legalidade, segurança jurídica e ampliação da disputa, causando literal prejuízo ao interesse da coletividade, razão pela qual é manejada a presente impugnação.

2. FUNDAMENTOS

2.1. DA INADEQUAÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO ADOTADO, DA AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO PARA A APLICAÇÃO DA LEI Nº 14.442/2022 AO CASO CONCRETO E DO ESVAZIAMENTO DA DISPUTA ECONÔMICA

No que se refere à sistemática de formulação das propostas e ao critério de julgamento adotado, **o Edital estabeleceu regras específicas para definição da taxa administrativa, vedação à apresentação de taxa negativa e composição do valor estimado da contratação, nos seguintes termos:**



“Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP torna público para conhecimento dos interessados que, na data, horário e local, acima indicados irá realizar Seleção de Propostas na modalidade Pregão com critério de julgamento MENOR TAXA conforme descrito neste Edital que será processado e julgado em conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021, Resolução ANA nº 122/2019, Resolução INEA nº 160/2018, Portaria IGAM nº 17/2026 e demais normas jurídicas que regem a matéria.

[...]

3.7.5. No julgamento das propostas:

a) Não se admitirá proposta que apresente com taxa negativas, sendo permitido valor zero;

[...]

11.4 O valor estimado mensal é de até R\$ 93.182,71 (noventa e três mil, cento e oitenta e dois reais e setenta e um centavos);

11.5 O valor estimado anual é de até R\$ 1.118.192,54 (um milhão, cento e dezoito mil, cento e noventa e dois reais e cinquenta e quatro centavos).”

Da leitura conjunta das disposições acima, verifica-se que o instrumento convocatório adotou como critério de julgamento a **menor taxa**, ao mesmo tempo em que estabeleceu que seria permitido o valor igual a zero, vedando expressamente a apresentação de taxa de administração negativa com amparo genérico nas disposições da Lei nº 14.442/2022.

A discussão torna-se altamente relevante porque a incidência da vedação prevista no art. 3º da Lei nº 14.442/2022 demanda análise prévia e rigorosa do regime jurídico aplicável à Entidade e aos seus respectivos beneficiários do auxílio-alimentação, o que não restou demonstrado nos autos.



Ao apreciar representações relacionadas à contratação de empresas administradoras de cartões de auxílio-alimentação, 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).

No caso em comento, a Administração não apresentou em seus estudos preparatórios qualquer demonstração quanto ao regime de incentivos fiscais da Entidade ou quanto às razões jurídicas e econômicas que justificariam a extensão e transposição automática da vedação à taxa negativa ao contexto específico deste certame, sobretudo sob o manto da Lei nº 14.133/2021, que privilegia a busca da proposta mais vantajosa. Antes de importar integralmente a disciplina restritiva de mercado prevista na Lei nº 14.442/2022, caberia à Entidade demonstrar de forma objetiva a adequação jurídica da escolha realizada e seus impactos sobre a competitividade do certame, o que atrai a necessidade de maior aprofundamento e motivação específica para o caso concreto.

De toda forma, mesmo que se admitisse, exclusivamente para fins argumentativos, a viabilidade regulatória de proibição da taxa negativa, subsiste um vício adicional, autônomo e insanável na estrutura competitiva prevista no Edital, gerado pelo confronto direto entre as regras do texto regulamentar.

Isso porque o instrumento convocatório, em seu item 3.7.5, alínea "a", afirma textualmente ser permitida a apresentação de propostas com taxa administrativa de valor igual a zero. Todavia, ao examinar o modelo de Proposta Comercial constante no Anexo IV (pág. 64), constata-se uma contradição intransponível que anula por completo o caráter competitivo do certame e inviabiliza em absoluto a fase de lances.

Ao estruturar a planilha orçamentária obrigatória que guiará a formulação dos preços das licitantes, a Entidade Contratante fixou compulsoriamente a Taxa de Administração no patamar imutável e rígido de 0,3%, conforme se extrai do "Item C" do Anexo IV:



(C) Taxa de Administração: 0,3%

(D) Valor mensal com taxa: R\$ 93.182,71

ANEXO IV - PROPOSTA COMERCIAL						
Pregão nº. XX/2026						
RAZÃO SOCIAL:						
CNPJ:						
ENDEREÇO:						
TEL:						
E-mail:						
OBJETO: Contratação de serviços de emissão, gerenciamento e administração de cartão eletrônico de alimentação e ou refeição, com chip de segurança, para os empregados da AGEVAP.						
Item	Descrição	(A) Valor médio Mensal sem taxa	(B) Quantidade Mensal estimada de cartão	(C) Taxa de Administração	(D) Valor mensal com taxa	Valor anual (Dx12)
1	Administração vale alimentação/ refeição	R\$ 92.904,00	158	0,3%	R\$ 93.182,71	R\$ 1.118.192,54

Essa engenharia editalícia promove uma barreira intransponível à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Primeiramente, porque a planilha anula a própria disposição do item 3.7.5, "a", do edital. Se o texto normativo do ato convocatório afirma solenemente ser permitida a oferta de taxa zero, o modelo matemático obrigatório de preenchimento da proposta impede o exercício desse direito, obrigando o licitante a computar um custo artificial e indesejado de 0,3% sobre o valor mensal estimado.

Em segundo lugar, porque a fixação de uma taxa de administração engessada em 0,3% extingue por completo a fase de lances e esvazia a disputa econômica do Pregão. Sendo o critério de julgamento pautado na menor taxa, e considerando que o valor facial dos benefícios (créditos dos cartões) é um valor fixo e imutável determinado pela Administração, o único elemento passível de concorrência e variação em uma licitação de cartões de benefícios é, justamente, a margem da taxa de administração.



Ao blindar a Taxa de Administração em um percentual idêntico para todos os participantes (0,3%), o edital faz com que todas as licitantes concorrentes apresentem propostas com o exato mesmo valor global, centavo por centavo (R\$ 93.182,71 mensais). A conjugação dessas regras elimina qualquer possibilidade efetiva de diferenciação econômica entre os participantes.

Em consequência, embora exista formalmente uma fase competitiva e julgamento pelo menor preço, o próprio edital impede que haja efetiva competição econômica entre as propostas. A fase de lances tende, portanto, a assumir caráter meramente formal e inócuo, conduzindo o procedimento para um sorteio ou eventual desempate burocrático entre licitantes que necessariamente apresentarão valores idênticos, nivelados por cima.

Tal cenário evidencia manifesta incompatibilidade entre o critério de julgamento eleito e a dinâmica concorrencial efetivamente criada pelo instrumento convocatório. A Lei nº 14.133/2021 exige, nos termos de seus artigos 5º e 11, inciso I, que as escolhas realizadas na fase de planejamento sejam adequadas ao objeto e aptas a assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa e eficiente para o erário. Estagnar a taxa de administração em 0,3% amortece a disputa e impede que empresas mais eficientes ofereçam taxas menores (como 0,2%, 0,1% ou 0%) para vencer o certame.

A manutenção do Anexo IV da forma como está desenhado gerará um cenário de absoluto empate técnico artificial entre todas as licitantes, desvirtuando o instituto do pregão e configurando severa ineficiência na busca pelo menor preço.

Diante do exposto, por restar demonstrada a literal anulação da fase de lances e a indevida limitação da disputa de mercado, requer-se a imediata retificação do Edital e do Anexo IV (Proposta Comercial), para expurgar a fixação impositiva do percentual de 0,3%, garantindo-se que o campo destinado à Taxa de Administração (Item C) permaneça em aberto para livre formulação e disputa de lances entre as licitantes, permitindo-se a oferta de taxas nulas, sob pena de restar inevitavelmente frustrado o caráter competitivo do certame.



2.2 DA ILEGALIDADE DA ADOÇÃO DA FORMA PRESENCIAL - VIOLAÇÃO À REGRA DO PROCESSO ELETRÔNICO E RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE

Ao estabelecer no item 1.2 do instrumento convocatório que a sessão pública do Pregão nº 13/2026 será realizada de forma presencial, a Entidade Contratante contraria frontalmente a sistemática impositiva da Lei nº 14.133/2021, gerando severo prejuízo à amplitude da disputa.

Dispõe o item 1.2 do Edital:

*“1.2 À luz dos §§ 2º e 5º do artigo 17, da Lei Federal 14.133/21, a sessão pública do presente **PREGÃO será realizada da 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.” (g.n)*

Ocorre que a Lei nº 14.133/2021 elevou o formato eletrônico ao status de regra matriz para a realização de certames, deixando a forma presencial restrita a situações excepcionais, devidamente justificadas. É o que prevê o artigo 17, §§ 2º e 5º, do diploma legal:

“Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

[...]

§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.”



Da leitura dos dispositivos, extrai-se que a adoção da forma presencial não se insere na esfera de mera conveniência do agente de contratação. Exige-se o cumprimento de um duplo requisito cumulativo: (i) a demonstração efetiva de que o meio eletrônico é inviável ou prejudicial e (ii) a existência de prévia justificativa fundamentada em estudos técnicos.

No caso concreto, o objeto da licitação consiste na contratação de serviços de emissão, gerenciamento e administração de cartões eletrônicos de benefício (alimentação e refeição). Trata-se de serviço de natureza eminentemente padronizada, cujo mercado de operadoras é amplamente digitalizado e habituado a disputas em portais eletrônicos nacionais.

Ademais, a sessão pública está agendada para ocorrer na sede da AGEVAP no Município de Resende/RJ. Trata-se de polo urbano consolidado, com população superior a 130 mil habitantes e dotado de plena infraestrutura de telecomunicações e suporte tecnológico. Inexiste, portanto, qualquer limitação técnica ou fática na localidade que impeça ou dificulte a utilização de plataformas eletrônicas de licitação.

Ao optar pela via presencial para um objeto de abrangência nacional, o edital impõe custos logísticos desnecessários e desarrazoados aos licitantes potenciais tais como deslocamento aéreo/terrestre, hospedagem e contratação de prepostos na região de Resende, o que afasta empresas competitivas do certame e malfez o princípio da economicidade.

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui entendimento pacificado de que a realização de pregão presencial sem a demonstração inequívoca de inviabilidade do meio eletrônico constitui vício insanável por violar o princípio da ampla competitividade:

“REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ADOÇÃO SEM JUSTIFICATIVA ADEQUADA DA FORMA DO PREGÃO PRESENCIAL EM DETRIMENTO DO ELETRÔNICO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. (TCU - RP: 92482023, Relator: VITAL DO RÊGO, Data de Julgamento: 12/09/2023)”



A insistência no formato presencial, diante de um mercado amplamente tecnológico e de um município conectado, desatende aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da seleção da proposta mais vantajosa (artigo 5º da Lei nº 14.133/2021).

Ausente no processo administrativo qualquer estudo técnico capaz de demonstrar o prejuízo ou a inviabilidade de utilização do pregão, a cláusula 1.2 padece de flagrante ilegalidade.

Diante do exposto, requer-se a retificação do item 1.2 do Edital, a fim de que o presente certame seja integralmente convertido para a forma eletrônica, garantindo-se a observância à regra legal contida na Lei nº 14.133/2021 e franqueando a ampla e justa participação de todas as empresas interessadas no território nacional.

2.3. DA INDEFINIÇÃO QUANTO AO MODELO DE ARRANJO DE PAGAMENTO

Da análise do edital e dos documentos que instruem a contratação, verifica-se que o objeto licitado consiste na contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento e fornecimento de vale alimentação, em carga única, por meio de cartões com tarja magnética e/ou chip de segurança, destinados aos servidores da AGEVAP, em razão do abono alusivo ao Dia do Trabalhador.

Embora o objeto contratual esteja relacionado à concessão de benefício de natureza alimentar, o instrumento convocatório contém disposições contraditórias e tecnicamente imprecisas, capazes de gerar insegurança jurídica quanto ao efetivo modelo operacional admitido pela Administração, bem como potencial restrição indevida à competitividade do certame.

Destaca-se, nesse sentido, a redação do item 5.1 do edital:

“5.1 O benefício deverá ser disponibilizado através de cartão eletrônico único, que seja aceito nas mais variadas máquinas de cartão presentes no mercado



nacional com pagamento através de chip e senha e aproximação através de aplicativo em rede credenciada.”

A redação acima revela manifesta ausência de objetividade quanto ao modelo de execução pretendido pela Administração.

Isso porque, ao exigir que o benefício seja aceito em **“variadas máquinas de cartão presentes no mercado nacional”**, o edital aparenta associar a execução contratual à utilização de cartões bandeirados com interoperabilidade ampla, característica típica dos chamados arranjos de pagamento abertos.

Todavia, em momento algum o instrumento convocatório esclarece expressamente se a Administração pretende restringir a participação exclusivamente a empresas operadoras de arranjo aberto, ou se admite também soluções estruturadas em arranjos fechados, desde que aptas ao atendimento das necessidades operacionais do contrato.

A imprecisão é ainda mais grave porque empresas que operam em arranjos fechados igualmente podem disponibilizar cartões, redes credenciadas próprias e soluções tecnológicas plenamente compatíveis com a execução do objeto licitado.

Assim, a simples menção à existência de “cartão bandeirado” não é suficiente, por si só, para caracterizar necessariamente a adoção de arranjo aberto.

Em outras palavras, o edital utiliza terminologia típica do mercado de meios de pagamento sem delimitar, de forma técnica e objetiva, quais modelos operacionais serão efetivamente aceitos, criando cenário de insegurança jurídica capaz de comprometer a formulação das propostas e a própria competitividade da licitação.

Caso a intenção administrativa seja restringir a contratação exclusivamente a empresas operadoras de arranjos abertos, a exigência mostra-se ilegal por ausência de motivação técnica idônea.

p. 10



Isso porque o edital não apresenta qualquer estudo comparativo entre os modelos de arranjos de pagamento existentes no mercado, tampouco demonstra, de forma objetiva, por quais razões o arranjo aberto atenderia de maneira mais eficiente às necessidades da Administração Pública.

Cumpram-se destacar que empresas estruturadas sob arranjos fechados igualmente mantêm redes credenciadas amplas, estruturadas e plenamente aptas ao atendimento das demandas da Administração, inclusive com elevada capilaridade regional e nacional.

Portanto, a existência de rede credenciada abrangente não depende, necessariamente, da adoção de arranjo aberto.

A restrição editalícia, nesse contexto, não decorre de requisito técnico indispensável à execução contratual, mas de compreensão equivocada acerca do funcionamento dos arranjos de pagamento, circunstância que compromete a legalidade da exigência e restringe indevidamente a competitividade do certame.

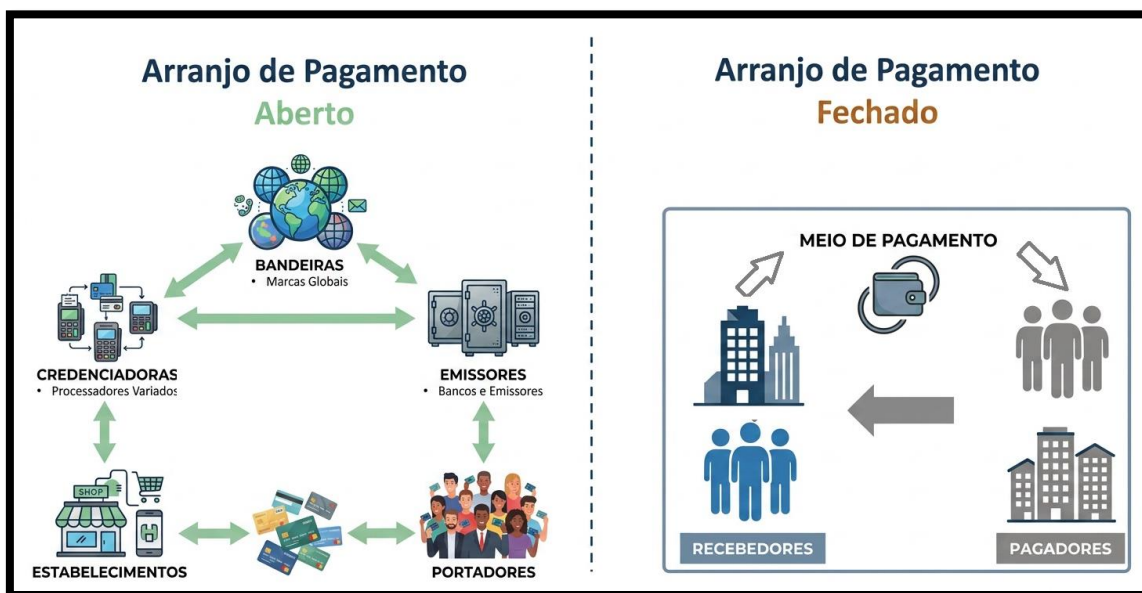
Cumpram-se destacar que a Lei Federal nº 12.865/2013, responsável por disciplinar os arranjos de pagamento no Sistema de Pagamentos Brasileiro, admite expressamente a coexistência dos modelos aberto e fechado, sem estabelecer qualquer hierarquia, preferência regulatória ou superioridade operacional entre eles.

Nos termos da legislação e da regulamentação expedida pelo Banco Central do Brasil, considera-se arranjo de pagamento o conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público.

Nesse contexto, a distinção entre os modelos operacionais pode ser assim sintetizada:

i) **Arranjo fechado:** modalidade em que o instituidor do arranjo atua diretamente em toda a cadeia operacional, sem utilização de terceiros intermediários na relação entre pagador e receptor da transação;

ii) **Arranjo aberto:** modalidade em que o instituidor do arranjo se utiliza de terceiros participantes, como instituições de pagamento e adquirentes, para operacionalizar a relação com pagadores e recebedores.



(imagem ilustrativa para diferenciação dos modelos)

Observa-se, portanto, que a distinção regulatória entre arranjos abertos e fechados está relacionada exclusivamente à estrutura operacional da cadeia transacional, e não à maior ou menor capacidade de atendimento do objeto licitado.

Desse modo, eventual restrição exclusivamente aos arranjos abertos somente seria juridicamente válida caso estivesse amparada em motivação técnica concreta, acompanhada de estudo capaz de demonstrar, de forma objetiva, a imprescindibilidade da medida para satisfação do interesse público.



Não é o que ocorre no presente caso.

Além disso, a própria redação do item 5.1 revela incompatibilidade material com a natureza do objeto licitado.

Isso porque o edital trata expressamente de contratação de vale alimentação, benefício cuja finalidade legal e operacional está vinculada à aquisição de gêneros alimentícios.

A previsão é incompatível com a própria natureza jurídica do benefício contratado. Pois, na prática, o edital acaba por misturar características típicas de vale alimentação com funcionalidades próprias de benefícios flexíveis ou multibenefícios, sem qualquer delimitação operacional acerca da forma de segregação das despesas, controle de utilização ou parametrização das categorias permitidas.

A inconsistência evidencia deficiência no planejamento da contratação e amplia ainda mais a insegurança quanto ao modelo operacional efetivamente pretendido pela Administração.

Sob o aspecto técnico-operacional, a exigência também se revela contraditória com a própria natureza da contratação.

Isso porque o núcleo do objeto licitado não consiste no simples fornecimento de meio de pagamento eletrônico, mas na gestão especializada de benefício corporativo, atividade que envolve controle de utilização, parametrização de despesas, rastreabilidade das transações, auditoria operacional e delimitação da finalidade do gasto público.

Nesse contexto, os arranjos fechados, inclusive, apresentam relevantes vantagens operacionais, uma vez que permitem maior controle sobre a utilização do benefício,



mediante limitação por segmento econômico, natureza da despesa, rede credenciada e finalidade de uso.

Já os arranjos abertos operam mediante estrutura semelhante à dos cartões bancários convencionais, envolvendo múltiplos agentes intermediários.

Além de elevar os custos operacionais da cadeia transacional, tal modelo reduz a capacidade de controle específico da Administração sobre a destinação final do benefício, aproximando a solução contratada de mero instrumento financeiro de uso amplo.

Sob o aspecto econômico, a restrição também se mostra incompatível com o princípio da busca da proposta mais vantajosa.

Os arranjos abertos pressupõem estrutura operacional mais complexa e maior incidência de taxas transacionais, circunstância que impacta diretamente a formação de preços da contratação.

Os arranjos fechados, por sua vez, operam mediante estrutura centralizada de emissão, captura, processamento e liquidação das transações, reduzindo custos intermediários e ampliando a capacidade de oferta de propostas economicamente mais vantajosas para a Administração Pública.

Deste modo, ao restringir, ainda que implicitamente, a participação exclusivamente a empresas operadoras de arranjos abertos, sem comprovação técnica da imprescindibilidade da medida, a Administração acaba por direcionar indevidamente o mercado fornecedor, excluindo empresas plenamente aptas à execução do objeto e comprometendo a ampla disputa.

Configura-se, portanto, violação direta aos princípios da isonomia, da competitividade, da proporcionalidade, da motivação e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei nº 14.133/2021, impondo-se a retificação do edital para esclarecer



expressamente quais modelos de arranjo de pagamento serão admitidos na execução contratual; admitir a participação de empresas operadoras tanto de arranjos abertos quanto fechados, desde que aptas ao atendimento das necessidades operacionais da Administração e adequar a descrição do objeto e das funcionalidades do benefício, excluindo disposições incompatíveis com a natureza alimentar da contratação ou, alternativamente, justificando tecnicamente a ampliação pretendida.

2.4. DA EXIGÊNCIA DESPROPORCIONAL DE REDE EXTENSA E DA AUSÊNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Ao analisar o instrumento convocatório, verifica-se que as regras fixadas para a comprovação da rede credenciada extrapolam os limites da razoabilidade e da proporcionalidade, configurando nítida restrição à competitividade e barreira de entrada no certame.

“6.3 Os cartões deverão possibilitar a utilização do saldo na aquisição de refeições prontas ou na aquisição de gêneros alimentícios em ampla e abrangente rede de estabelecimentos afiliados em âmbito nacional conforme preferência do usuário. A relação de estabelecimentos é caracterizada pelas redes mais representativas nacionalmente, que possuem o maior número de filiais espalhadas pelos estados brasileiros, tendo tal exigência o objetivo de garantir que todos os empregados possam utilizar o cartão no local onde estiverem no País.

[...]

10.5 Após a homologação do processo a proponente vencedora deverá, no prazo máximo de 15 (quinze) dias corridos, apresentar comprovação do credenciamento das quantidades de estabelecimentos credenciados para o serviço de ALIMENTAÇÃO e para o serviço de REFEIÇÃO observadas as quantidades mínimas por localidade/município/Estado conforme quadro I.”

Quadro I

Localidade (Município/Estado)	Credenciados Refeição	Quantidade Mínima Aceitável (50%)	Credenciados Alimentação	Quantidade Mínima Aceitável (50%)
Angra dos Reis/RJ	230	115	230	115
Barra Mansa/RJ	130	65	130	65
Campos/RJ	320	160	320	160
Goiânia/GO	320	160	320	160
Governador Valadares/MG	320	160	320	160
Juiz de Fora/MG	320	160	320	160
Niterói/RJ	370	185	370	185
Petrópolis/RJ	190	95	190	95
Poços de Caldas/MG	230	115	230	115
Resende/RJ	130	65	130	65
Rio de Janeiro/RJ (Município)	3800	1900	3800	1900
São José dos Campos/SP	230	115	230	115
Seropédica/RJ	130	65	130	65
Volta Redonda/RJ	230	115	230	115

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) estabelece, em seu art. 18, inciso I, que a fase preparatória da licitação deve ser obrigatoriamente instruída com o Estudo Técnico Preliminar (ETP). O ETP é o instrumento que deve caracterizar o interesse público envolvido e, fundamentalmente, apresentar as justificativas para as exigências fixadas no edital. Vejamos:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;”

No presente caso, a justificativa genérica apresentada no item 6.3 de que o objetivo é *“garantir que todos os empregados possam utilizar o cartão no local onde estiverem no País”* carece de amparo técnico idôneo. A Entidade falha ao não demonstrar, por meio de dados concretos no ETP, qual a real necessidade de uma capilaridade irrestrita em nível nacional para atender ao seu quadro funcional, cuja atuação e lotação predominante se concentram nas



regiões que integram as bacias hidrográficas sob sua gestão e não de forma pulverizada por todos os estados do território nacional.

A exigência cumulativa de uma rede caracterizada pelas "redes mais representativas nacionalmente" com o dever de comprovar essa capilaridade massiva no exíguo prazo de 15 (quinze) dias corridos após a homologação opera como uma verdadeira cláusula de barreira.

Esse arranjo editalício restringe severamente a participação de operadoras de médio porte ou de forte atuação regional, que poderiam atender à demanda da Entidade com rede altamente qualificada e taxas comerciais muito mais vantajosas para a Administração, mas que acabam prejudicadas do certame pela impossibilidade material de dispor ou estruturar uma rede nacional em apenas duas semanas, ou seja, um prazo totalmente exíguo.

Afinal, de onde foi retirada essa estimativa de números de estabelecimentos sem qualquer estudo técnico prévio que comprove tal necessidade?

Comentada exigência mostra-se excessiva, contrariando o artigo 5º e 9º, da Lei Federal nº. 14.133/2021, *in verbis*:

*“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, **da competitividade**, da proporcionalidade, da celeridade, **da economicidade** e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”*

(...)



“Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;”

O Edital deve permitir a entrada de novos players para garantir a proposta mais vantajosa (Art. 11, I, da Lei 14.133/2021). Quando o órgão deixa de realizar o ETP para identificar o dimensionamento mínimo viável e opta por "copiar" os números do contrato atual, acaba por privilegiar o fornecedor vigente, o que caracteriza um direcionamento oblíquo, vedado pelo princípio da isonomia.

A busca pela proposta mais vantajosa e pela eficiência (art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021) impõe que o edital permita a ampla disputa entre os *players* do mercado. Exigir cobertura nacional irrestrita, sob pena de desclassificação ou rescisão em prazo exíguo de comprovação, desvia-se da finalidade pública e gera um direcionamento oblíquo que beneficia apenas os megagrupos econômicos que já dominam o mercado nacional.

Diante do exposto, pela ausência de Estudo Técnico Preliminar que justifique tecnicamente a necessidade de abrangência nacional irrestrita e pela flagrante desproporcionalidade do prazo de 15 dias corridos para a sua comprovação completa, requer-se a retificação dos itens 6.3 e 10.5 do Termo de Referência, adequando as exigências de cobertura geográfica à real distribuição dos empregados da AGEVAP e conferindo prazo razoável e exequível para a demonstração e o eventual credenciamento complementar da rede necessária.

2.5. DAS EXIGÊNCIAS TECNOLÓGICAS RESTRITIVAS À COMPETITIVIDADE



Ao analisar o instrumento convocatório, verifica-se a inclusão de exigências tecnológicas que extrapolam o necessário à adequada execução do objeto, configurando restrição indevida à competitividade do certame.

Destacam-se, nesse sentido, os itens 8.4, 8.5 e 10.4 do Termo de Referência:

“8.4 Gerar cartão virtual para utilização via aplicativo;

8.5 Realizar pagamento por aproximação via cartão virtual e pagamento em plataformas de delivery;

10.4 Possuir convênio para pagamento em site (página na internet) ou por apps em no mínimo uma das empresas de aplicativos de entrega de refeições prontas e produtos alimentícios in natura (delivery).”

As referidas exigências não guardam pertinência direta com o núcleo do objeto licitado, que consiste no fornecimento e gerenciamento de vale-alimentação/refeição, sendo suficientes, para tal finalidade, meios amplamente difundidos de aceitação e utilização dos créditos pelos beneficiários.

A previsão de garantir o uso do benefício em "um aplicativo de delivery" cria uma condicionante que depende estritamente de acordos comerciais particulares e tecnológicos com terceiros alheios à relação contratual direta com a Administração Pública.

Ao condicionar o cumprimento do contrato à integração com ecossistemas privados específicos de entrega, o edital acaba por privilegiar determinadas empresas que já detêm tais integrações sistêmicas, alijando do certame operadoras de arranjo fechado tradicionais ou de caráter regional que poderiam oferecer taxas e descontos muito mais vantajosos para a Administração.

Embora tais ferramentas representem comodidade acessória ao usuário, **não constituem a essência e o núcleo do serviço contratado**, que reside fundamentalmente no fornecimento do crédito em rede credenciada física de supermercados, restaurantes e estabelecimentos similares de acordo com as normas sanitárias.



A vinculação obrigatória das operadoras a marketplaces de delivery ignora a destinação legal dos benefícios de alimentação e refeição. Conforme os ditames da legislação federal e Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), atualmente consolidadas pelo Decreto Federal nº 10.854/2021, o objetivo do benefício é garantir a segurança alimentar e nutricional do trabalhador por meio da aquisição de refeições prontas ou gêneros alimentícios.

Muitas das plataformas de delivery em geral comercializam produtos alheios ao escopo alimentício tradicional de restaurantes e mercados. Exigir tal integração como barreira de entrada técnica desconsidera os meios tradicionais e amplamente difundidos de aceitação (como as máquinas de POS/PDV físicas), que atendem plenamente à finalidade do contrato com o mesmo nível de segurança.

Nos termos do artigo 5º e do artigo 9º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, é vedada à Administração a inclusão de exigências impertinentes, desnecessárias ou que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame.

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui jurisprudência no sentido de que qualquer requisito que limite o universo de competidores deve ser tecnicamente justificado. No caso de vale-refeição, o Tribunal já anulou certames onde as exigências de rede credenciada ou funcionalidades acessórias eram desproporcionais ao número de beneficiários ou à finalidade do contrato.

“REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE VALE ALIMENTAÇÃO E VALE REFEIÇÃO. INDÍCIOS DE DISPOSITIVOS RESTRITIVOS DA COMPETITIVIDADE NO EDITAL. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER O CERTAME. REFERENDO.

(TCU - RP: 00173820194, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 20/02/2019, Plenário)”

Embora a Administração Pública deva buscar a eficiência e a modernização (princípio da eficiência), o TCU alerta que o uso da tecnologia não pode servir de barreira para empresas que entregam o "núcleo do objeto" (o crédito e a alimentação) de forma



eficaz, mas por meios tradicionais ou alternativos que não as tecnologias específicas e cumulativas citadas.

Ausente qualquer estudo técnico preliminar que comprove e justifique a necessidade imperiosa e insubstituível de um aplicativo de delivery para atender à demanda interna da AGEVAP, as cláusulas padecem de vício de ilegalidade por violação aos princípios da proporcionalidade e da ampla competitividade.

Diante desse cenário, a medida juridicamente adequada consiste na revisão das referidas exigências, de modo a adequá-las aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade.

Dessa forma, requer-se a retificação das cláusulas 8.4, 8.5 e 10.4 do Termo de Referência, bem como de todas as outras que citarem sobre o tema, a fim de afastar exigências restritivas e permitir a ampla participação de licitantes aptos à execução do objeto, garantindo-se a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

3. DO PEDIDO

Pelo exposto, **requer:**

a) a imediata suspensão do Pregão para fins de retificação do edital que ora se impugna e sua superveniente publicação após sanados os vícios apontados.

b) caso não seja este o entendimento de Vossa Senhoria, sejam fornecidas cópias do processo administrativo, com o fim de que a impugnante possa adotar as medidas cabíveis perante os órgãos de controle externo.

Termos em que pede deferimento.

Barueri, Estado de São Paulo, 15 de junho de 2026.



Neo Consultoria e Administração de Benefícios LTDA.

Gabriela Kauane Zanardo Marques

OAB/SP 430.650