



**Processo Administrativo nº: 44.504/2025**

**Requerente: LINK CARD ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS LTDA.**

**Assunto: Impugnação - Edital de Licitação - Pregão Eletrônico nº 90.073/2025 - Processo Licitatório nº 31.673/2024**

À Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos,

## **I - RELATÓRIO**

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa LINK CARD ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS LTDA. em face do Edital do Pregão Eletrônico n. 90.073/2025 (Processo Licitatório n. 31.673/2024), que tem por objeto o registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para o fornecimento de serviços de administração, gerenciamento e emissão de cartões magnéticos de alimentação, bem como disponibilização dos respectivos valores de carga ou crédito de forma automática (online), para atender às famílias assistidas pelos equipamentos do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Inicialmente, é importante destacar que o procedimento foi recepcionado por esta Procuradoria-Geral em 17 de dezembro de 2025 e que o certame em tela encontra-se suspenso para análise das impugnações apresentadas.

Em suma, a empresa LINK CARD ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS LTDA. alega em sua peça de impugnação (fls. 02/11) que o edital do Pregão Eletrônico nº 90.073/2025 possui ilegalidades quanto à fixação da taxa de administração do cartão magnético objeto do certame, bem como quanto o direcionamento ilegal de arranjo de pagamento aberto.

Acerca da primeira alegação, sustenta que a indicação, pela Administração Pública, de taxa de administração em valor zero (0,00%) “*elimina o único fator de disputa da presente*



*contratação, frustrando o disposto nos arts. 5º e 9º, I, “a” da Lei de Licitações nº 14.133/2021.”*

Por sua vez, quanto à segunda questão apresentada, a empresa alega que o subitem 1.12 do instrumento convocatório demonstra um direcionamento ilegal a arranjo de pagamento aberto uma vez que estabelece que *“a contratada deverá apresentar, implantar e manter rede de estabelecimentos aptos a aceitar cartões de alimentação em arranjo aberto, com aceitação ampla em diversos comércios e serviços do Município.”*

Nestes termos, ao final defende ainda que ambas as exigências acabam por beneficiar duplamente as microempresas e empresas de pequeno porte.

A Comissão de Pregão III, em manifestação de fls. 25/27, recebeu a impugnação, eis que preenchidos os pressupostos de admissibilidade, limitando-se a encaminhar o procedimento à Secretaria requisitante para pronunciamentos de ordem técnica e, após, à Procuradoria.

Às fls. 28/32 consta a manifestação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, opinando pelo indeferimento da impugnação apresentada.

É o relatório.

## **II - DO MÉRITO**

Preliminarmente, verifica-se que a impugnação apresentada é tempestiva, em conformidade com o art. 164, parágrafo único da Lei n. 14.133/2021, tendo em vista que foi recebida pela Comissão Permanente de Pregão III.

No mérito, passa-se às seguintes considerações.



Conforme disposição legal, cabe ao Pregoeiro a análise e decisão das impugnações, podendo requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, além de pronunciamentos de ordem técnica junto ao setor requisitante do objeto licitado.

Nesse sentido dispõe o art. 16 da IN n. 73/2022:

Art. 16. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo encaminhar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública, por meio eletrônico, na forma prevista no edital de licitação.

**§ 1º O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, responderá aos pedidos de esclarecimentos e/ou impugnação no prazo de até três dias úteis contado da data de recebimento do pedido, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame, e poderá requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital de licitação e dos anexos.**

§ 2º A impugnação não possui efeito suspensivo, sendo a sua concessão medida excepcional que deverá ser motivada pelo agente de contratação ou pela comissão de contratação, quando o substituir, nos autos do processo de licitação.

§ 3º Acolhida a impugnação contra o edital de licitação, será definida e publicada nova data para realização do certame, observados os prazos fixados no art. 17.

§ 4º As respostas aos pedidos de esclarecimentos e impugnações serão divulgadas em sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação e no sistema, dentro do prazo estabelecido no § 1º, e vincularão os participantes e a Administração.

Verifica-se que a Comissão de Pregão recebeu a impugnação, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade, encaminhando os autos à **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos** para pronunciamento de ordem técnica.

Remetidos os autos à Procuradoria-Geral, passa-se à análise dos tópicos impugnados.

#### **a) Da Fixação da Taxa de Administração Igual a Zero**



A taxa de administração se refere, em síntese, ao percentual aplicado para gerenciamento da empresa relativo ao serviço prestado.

No caso em análise, a Secretaria licitante optou pela aplicação da taxa em valor zero (0,00%), conforme dispõe o item 8 do Estudo Técnico Preliminar:

“8 – Descrição da solução como um todo:

[...]

Considerando o princípio da economicidade e a necessidade de assegurar a integralidade do benefício assistencial destinado às famílias em situação de vulnerabilidade social, **o Município opta pela renúncia da taxa de administração, fixando-a em valor zero. Essa medida garante que nenhum montante seja subtraído do crédito a ser disponibilizado aos beneficiários, assegurando que os recursos públicos sejam integralmente revertidos em favor da política de assistência social.** Importa ressaltar que, mesmo diante dos pedidos de esclarecimentos formulados durante a fase de instrução, a Procuradoria-Geral do Município aduziu expressamente que a Lei nº 14.442/2022 não se aplica à presente contratação, uma vez que tal diploma normativo disciplina relações de natureza trabalhista e de alimentação no âmbito privado, não se confundindo com benefícios assistenciais concedidos pelo Poder Público, no exercício de sua função social e de proteção às populações em situação de vulnerabilidade. Assim, mantém-se a fundamentação de que a contratação está regida pela Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), especialmente no que concerne às regras sobre pagamento (art. 145), às exigências editalícias (art. 25) e à gestão contratual. Dessa forma, a decisão administrativa pela renúncia da taxa mostra-se juridicamente adequada, socialmente justa e alinhada aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de atender diretamente ao interesse público primário. [...]”

Acerca do assunto, o Tribunal de Contas da União já proferiu o seguinte entendimento no bojo do Acórdão 1556/2014-Segunda Câmara:

“Em procedimentos licitatórios para operacionalização de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível, **deve ser avaliado, em cada caso concreto, se a admissão de ofertas de taxas de administração**



**negativas ou de valor zero é exequível**, a partir de critérios previamente fixados no edital.”

Além disso, a Corte de Contas já possui entendimento segundo o qual a aplicação de taxas negativas ou iguais a zero **não configuram, por si só, inexecutabilidade** ( Acórdão nº 1.034/2012):

“A oferta de taxa de administração negativa ou de valor zero, em pregão para prestação de serviços de fornecimento de vale alimentação, não implica inexecutabilidade da respectiva proposta, a qual só pode ser aferida a partir da avaliação dos requisitos objetivos especificados no edital da licitação.” (Acórdão 1034/2012-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO)

A empresa impugnante alega que tal cenário implica na violação do disposto nos arts. 5º e 9º, I, “a” da Lei de Licitações nº 14.133/2021, notadamente no que tange ao caráter competitivo do certame. Nesse sentido, sustenta:

“A proibição de disputa por taxa impede que empresas que possuem fontes alternativas de receita, como taxa de credenciamento, antecipação de recebíveis, float financeiro e remuneração de rede, possam apresentar taxas menores, inclusive negativas, como reiteradamente reconhecido pelo TCU.”

Ademais, informa que geraria um empate ficto entre as concorrentes, ocasionando, ainda, um favorecimento indireto para as microempresas e empresas de pequeno porte, uma vez que nos termos da Lei Complementar 123/2006, durante a fase de lances, as ME/EPP possuem direito ao empate ficto e direito de cobrir a proposta de empresas de maior porte.

De fato, ao que se constata, é que a fixação de taxa de administração zero para todas as concorrentes pode ocasionar, *s.m.j*, uma diminuição do caráter competitivo do certame, pois esse percentual afeta diretamente os ganhos/gastos da empresa licitante.



No parecer jurídico exarado por esta assessoria jurídica em resposta à consulta jurídica solicitada pela Secretaria requerente (fls. 574/589 do processo licitatório), restou consignado que “(...) *considerando a possibilidade de aplicação da chamada “taxa de administração negativa” às contratações da Administração Pública Direta, cabe ao gestor analisar acerca da sua exequibilidade, primordialmente considerando a discricionariedade administrativa*”.

Na referida oportunidade, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos havia questionado acerca da “*legalidade e a conveniência da aceitação ou vedação de taxa de administração negativa, considerando a natureza da política pública envolvida (benefícios eventuais da assistência social)*”, conforme fls. 570/573 do processo licitatório.

Após o citado parecer, a Secretaria decidiu da seguinte forma (fls. 590/592 do processo licitatório):

*“Diante do exposto, decido que o arranjo de pagamento será aberto, de modo a permitir que os cartões sejam aceitos em um maior número de estabelecimentos nos distritos e bairros de Nova Friburgo, garantindo ampla cobertura para as famílias beneficiárias.*

*Confirma-se que **não será cobrada taxa de administração**, reforçando o caráter assistencial da contratação e observando a inaplicabilidade da Lei 14.442/2022. Os saldos remanescentes seguirão o entendimento da Procuradoria, não sendo exigida devolução pelos beneficiários.*

*A emissão de segunda via será de responsabilidade da empresa contratada, sem ônus para os beneficiários. Por fim, determino o retorno imediato do processo à Comissão de Pregão para adoção das providências de estilo, incluindo a elaboração do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar em conformidade com as decisões ora consignadas”. (sem grifos no original)*



Às fls. 593/607, foi anexado o Estudo Técnico Preliminar retificado, onde se verifica a seguinte redação no item 8:

*“Considerando o princípio da **economicidade** e a necessidade de assegurar a **integralidade do benefício assistencial** destinado às famílias em situação de vulnerabilidade social, o Município opta pela **renúncia da taxa de administração**, fixando-a em **valor zero**. Essa medida garante que nenhum montante seja subtraído do crédito a ser disponibilizado aos beneficiários, assegurando que os recursos públicos sejam integralmente revertidos em favor da política de assistência social”. (grifos no original)*

No Termo de Referência, assim ficou estabelecido:

*“1.9 Em observância ao parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município, que consignou a inaplicabilidade da Lei nº 14.442/2022 ao presente objeto, **não será admitida a cobrança de taxa de administração, seja positiva, negativa ou simbólica, pela empresa contratada.***

*1.10 Dessa forma, o valor contratado corresponderá exclusivamente ao montante destinado ao crédito dos cartões alimentação, em favor dos beneficiários assistidos, vedada qualquer cobrança adicional a título de taxa, encargos administrativos ou similares.*

*1.11 A presente disposição visa garantir a integralidade do benefício às famílias atendidas, assegurando que a totalidade dos recursos públicos seja revertida para a finalidade social prevista, em estrita observância aos princípios da economicidade, legalidade, eficiência e supremacia do interesse público.” (sem grifos no original)*

Instada a se manifestar sobre a presente impugnação, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos alega que:

- o objeto da contratação não se confunde com vale-alimentação de natureza trabalhista, razão pela qual não se aplica a Lei nº 14.442/2022, entendimento já consolidado no âmbito desta Procuradoria Geral;





- a contratação rege-se integralmente pela Lei nº 14.133/2021, a qual não impõe obrigatoriedade de disputa por taxa de administração, mas exige planejamento adequado, motivação busca da solução mais eficiente e compatível com o interesse público.
- A fixação da taxa em 0% não compromete a competitividade, uma vez que:
- não há restrição à participação de empresas de qualquer porte ou natureza jurídica;
- o critério de julgamento não se limita à taxa administrativa, mas envolve a comprovação de capacidade técnica, operacional e atendimento integral ao objeto;
- a Administração pode, no exercício do seu poder discricionário técnico, optar por modelo de remuneração indireta, desde que não haja custo adicional ao erário, circunstância expressamente vedada no edital.

Ao fim, a pasta licitante informa, portanto, que não se verifica qualquer ilegalidade, vício ou afronta aos princípios da competitividade, isonomia ou legalidade.

**Neste ponto, salvo melhor juízo, algumas observações merecem atenção.**

O primeiro ponto de divergência reside na decisão da Administração Municipal de fixar a taxa de administração em 0,00% (zero por cento), sob o argumento de que essa medida visa a assegurar a integralidade do benefício assistencial destinado às famílias vulneráveis, garantindo que *“nenhum montante seja subtraído do crédito a ser disponibilizado aos beneficiários”*.

Embora a intenção da Administração em proteger a integralidade do valor do benefício seja louvável e esteja alinhada com o interesse público primário, a forma como a cláusula foi redigida, ao fixar o valor em zero e, por consequência lógica, **vedar a disputa por taxas negativas ou inferiores**, pode configurar uma restrição indevida e potencialmente prejudicial ao próprio interesse público.





Ao invocar os princípios da economicidade, legalidade e eficiência para justificar a renúncia à taxa, a Administração falha em perceber que a fixação compulsória em um valor nominal único elimina o principal, senão o único, fator de disputa no certame, contrariando o princípio da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa.

O serviço licitado, que envolve tecnologia, gestão, emissão de cartões, plataforma e manutenção de rede credenciada, possui custos operacionais que a empresa contratada deve cobrir; todavia, **a remuneração das empresas deste setor não se restringe, em absoluto, à taxa de administração cobrada da contratante**, que é o Município.

É um fato incontroverso no mercado de benefícios eletrônicos que as empresas administradoras **possuem outras fontes lícitas de receita que as habilitam a praticar taxas de administração irrisórias, nulas ou até mesmo negativas, sem que isso configure, por si só, inexequibilidade da proposta**, um conceito jurídico que demanda comprovação da impossibilidade de cumprimento do contrato sem prejuízo, como já havia sido alertado no parecer jurídico anteriormente exarado.

Tais fontes alternativas incluem, mas não se limitam, às taxas de credenciamento cobradas dos estabelecimentos conveniados, a antecipação de recebíveis (quando o estabelecimento conveniado solicita o pagamento antecipado dos créditos de vendas), e o chamado float financeiro, que é a rentabilidade obtida pela aplicação dos recursos depositados pela contratante até o momento de sua efetiva utilização pelos beneficiários.

**Ao ignorar a existência dessas múltiplas fontes de remuneração e impor a taxa zero como limite insuperável, o Município impede que empresas com estrutura de custos mais eficiente ou que possuam um modelo de negócios que maximize o retorno pelas fontes alternativas possam oferecer uma vantagem financeira ainda maior à Administração Pública, por meio de uma taxa negativa, o que resultaria em um aporte adicional de recursos ou em um desconto ainda maior sobre o valor global do contrato.**



Ou seja, a proibição *a priori* da taxa negativa ou da disputa por menor taxa, em um mercado onde tal prática é comum e economicamente sustentável para as empresas em virtude das receitas acessórias, revela um excesso de formalismo que pode vir restringir indevidamente a competição em violação ao princípio constitucional da isonomia e da competitividade previsto no artigo 5º da Lei n.º 14.133/2021.

Ao que parece, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos se equivocou na interpretação do citado parecer jurídico exarado por esta Procuradoria-Geral em resposta à consulta jurídica solicitada pela Secretaria requerente (fls. 574/589 do processo licitatório).

Como narrado anteriormente, a Secretaria havia questionado acerca da “*legalidade e a conveniência da aceitação ou vedação de taxa de administração negativa, considerando a natureza da política pública envolvida (benefícios eventuais da assistência social)*”, conforme fls. 570/573 do processo licitatório, sendo certo que no citado parecer restou consignado que “*(...) considerando a possibilidade de aplicação da chamada “taxa de administração negativa” às contratações da Administração Pública Direta, cabe ao gestor analisar acerca da sua exequibilidade, primordialmente considerando a discricionariedade administrativa*”.

Não obstante, a Secretaria inseriu no Termo de Referência a vedação à aplicação da taxa de administração negativa, ao prever no subitem 1.9 que “*Em observância ao parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município, que consignou a inaplicabilidade da Lei nº 14.442/2022 ao presente objeto, não será admitida a cobrança de taxa de administração, seja positiva, negativa ou simbólica, pela empresa contratada*”.

S.m.j., a interpretação foi equivocada. Ou seja, é cabível a adoção da taxa negativa nas licitações com o mesmo objeto do certame em análise, o que não se confunde com a inaplicabilidade da Lei nº 14.442/2022, cujo objetivo, aliás, é proteger o poder de compra dos trabalhadores, evitando deduções econômicas.



A previsão contida no subitem 1.10 do Termo de Referência se mantém, isto é, *“(...) o valor contratado corresponderá exclusivamente ao montante destinado ao crédito dos cartões alimentação, em favor dos beneficiários assistidos, vedada qualquer cobrança adicional a título de taxa, encargos administrativos ou similares”*.

A utilização da taxa negativa nos certames licitatórios visa trazer mais competitividade e, por consequência, maior economicidade aos cofres públicos, **o que não se confunde com a vedação de descontos do valor contratado a ser entregue aos beneficiários assistidos.**

**A título de exemplo, temos o recente Pregão Eletrônico nº 90.157/2025, oriundo do Processo Administrativo nº 30.464/2025,** que teve por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fornecimento de cartão magnético com chip, com função de vale-alimentação (Cartão de Natal), com entrega de cartões físicos bloqueados, com senha individual, por secretaria e em ordem alfabética, aos servidores da Prefeitura Municipal de Nova Friburgo/RJ.

No referido certame, verifica-se que o custo estimado da contratação era de R\$ 3.906.000,00 (três milhões novecentos e seis mil), com custo unitário de cada cartão no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), e a empresa vencedora do certame ofertou o valor unitário de R\$ 449,87 (quatrocentos e quarenta e nove reais e oitenta e sete centavos), totalizando o valor de R\$ 3.514.384,44 (três milhões e quinhentos e quatorze mil e trezentos e oitenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos), **o que gerou uma economia para o Município de Nova Friburgo de R\$ 391.615,56 (trezentos e noventa e um mil e seiscentos e quinze reais e cinquenta e seis centavos).**

**Ou seja, a licitante vencedora deverá entregar os cartões no valor unitário de R\$ 500,00 (quinhentos reais), mas receberá da Administração Pública Municipal apenas o montante de R\$ R\$ 449,87 (quatrocentos e quarenta e nove reais e oitenta e sete centavos) por cartão. Este custo (diferença entre o valor de recarga de cada**



**cartão e o valor efetivamente pago pelo Município) é absorvido pela própria licitante, que possui outras fontes lícitas de receita que a habilita a praticar taxa de administração negativa.**

Nesse cenário, é necessário rememorar que cabe à Administração Pública prever nos editais dos certames licitatórios cláusulas que permitam a obtenção de proposta mais vantajosa, a qual atenda plenamente ao interesse público, sendo vedada a imposição de características que fujam à razoabilidade.

A propósito, é pertinente invocar os ensinamentos de Marçal Justen Filho, que, ao examinar a matéria, leciona que<sup>1</sup>:

Em suma, a licitação deve assegurar condições para que o licitante obtenha tratamento correspondente à vantajosidade da proposta apresentada. A vitória ou a derrota do licitante apenas podem decorrer de uma análise sobre a vantajosidade da oferta apresentada.

Em última análise, a regra examinada subordina todas as discriminações à proporcionalidade. Diferenciações ou benefícios inúteis, excessivos ou violadores da proporcionalidade em sentido estrito são ilegais.

O mesmo raciocínio está previsto nos art. 5º c/c 9º, incisos I e II da Lei 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 5 Pág. 6 000050/2024 como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.”



“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;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;”

**No caso dos autos, cabe assinalar que a impugnação proposta versa sobre questão eminentemente técnica, não tendo esta Especializada qualquer expertise para análise.**

Não obstante, cabe alertar que, embora a discricionariedade administrativa abra a possibilidade de a Administração Pública realizar a gestão do interesse público com alguma margem de escolha, ao usar o poder discricionário, o agente deve fazer a escolha dentro das alternativas permitidas pelo ordenamento, sob pena de não o fazendo, resvalar na arbitrariedade.

Logo, a autoridade que o exerce deve sempre priorizar o interesse público de acordo com a competência que lhe foi dada.

A esse respeito, leciona a doutrinadora Odete Medauar<sup>3</sup>:

“Havendo parâmetros de objetividade para enquadrar a situação fática na fórmula ampla, ensejando uma única solução, não há que se falar em discricionariedade. Se a fórmula ampla, aplicada a uma situação fática admitir margem de escolha de soluções, todas igualmente válidas e fundamentadas na noção, o poder discricionário se exerce.”



Dessa forma, pode-se dizer que existe discricionariedade quando a lei permite ao Administrador liberdade para atuar dentro de certos limites e também quando, havendo na lei conceitos jurídicos indeterminados, surgir a possibilidade de escolha em relação ao caso concreto.

Nesse contexto, em que pese a respeitável justificativa apresentada pela Secretaria quanto à fixação da taxa de administração no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar que instruem o Edital, reiterada, ademais, na manifestação de fls. 28/32, incumbe a esta Procuradoria-Geral, no exercício de sua função institucional de assessoramento jurídico e de controle preventivo da legalidade, orientar a Administração e velar pela adoção da solução que, de forma mais adequada e racional, melhor concretize o interesse público, especialmente sob a perspectiva do princípio da economicidade.

Portanto, **recomenda-se que a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos reveja a necessidade de adoção da taxa zero de administração como único critério de aceitabilidade da proposta e analise a possibilidade de que as empresas licitantes possam ofertar taxas negativas, atendendo ao princípio da competitividade e economicidade, gerando economia aos cofres municipais.**

**b) Da Alegação de Distorção Ilegal do Empate Ficto da Lei Complementar nº 123/2006**

Alega a impugnante que a fixação compulsória da taxa de administração em 0,00% acarreta na distorção do regime de desempate ficto concedido às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) pela Lei Complementar n.º 123/2006.

A referida legislação, ao prever um tratamento diferenciado e favorecido, estabelece que, na modalidade de Pregão, se a proposta de uma ME/EPP for igual ou até 5% superior à melhor proposta, será considerado "empate", permitindo à ME/EPP mais bem classificada cobrir o valor da melhor proposta, oferecendo uma nova proposta de preço inferior.



Ocorre que, de fato, **ao fixar o Edital a taxa em zero, a Administração cria um “empate nominal” artificial e obrigatório entre todas as licitantes, independentemente do porte.**

Nesse cenário de igualdade forçada, a aplicação automática do benefício da Lei Complementar nº 123/2006 permite que a ME/EPP mais bem classificada, **mesmo sem ter havido uma disputa real de preço** que justificasse o desempate, exerça o direito de cobrir a proposta nominalmente idêntica da concorrente de maior porte, tornando-se vencedora.

Tal situação configuraria um “benefício em dobro” ou um “privilegio indevido”, pois o ato administrativo do Município, ao eliminar o único fator de disputa real (a taxa de administração), assegura automaticamente o desempate em favor das ME/EPP, inviabilizando a vitória de empresas de grande porte que, de outra forma, poderiam ter vencido a disputa ao oferecerem uma taxa negativa que lhes era vedada pelo Edital.

**Conclui-se que, em verdade, o problema reside na adoção da taxa zero de administração e vedação da aplicação da taxa negativa, devendo ser observados os apontamentos narrados no tópico anterior.**

### **c) Da Alegação de Direcionamento Ilegal a Arranjo de Pagamento Aberto**

A empresa impugnante alega, ainda, que o instrumento convocatório, em seu subitem 1.12, ocasiona uma limitação técnica na forma de execução do objeto do certame, conduzindo, na prática, *“direcionamento ilegal a arranjo de pagamento aberto”*. O referido ponto assim estabelece:

“1.12. A contratada deverá apresentar, implantar e manter, durante toda a vigência contratual, rede de estabelecimentos credenciados aptos a aceitar os cartões de alimentação em arranjo aberto, de modo a possibilitar sua utilização em diversos comércios e serviços, abrangendo todos os bairros e distritos do Município de Nova Friburgo, garantindo capilaridade, amplo acesso, igualdade





de atendimento e efetiva utilização do benefício pelos beneficiários, independentemente de sua localidade de residência.”

Segundo o Banco Central do Brasil<sup>4</sup>, um arranjo de pagamento é “*o conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público. As regras do arranjo facilitam as transações financeiras que usam dinheiro eletrônico.*”

Por sua vez, "aberto" e "fechado" referem-se à abrangência da rede onde o meio de pagamento pode ser utilizado. Um arranjo aberto permite que o meio de pagamento seja usado em diversos estabelecimentos, enquanto um arranjo fechado restringe seu uso a um ambiente específico, como uma única loja ou rede.

Ainda segundo o Banco Central, um arranjo de pagamento é considerado fechado quando a prestação dos serviços de pagamento é executada: 1) por apenas uma instituição de pagamento ou instituição financeira, cuja pessoa jurídica é a mesma do instituidor do arranjo; 2) pelo próprio instituidor, por instituição de pagamento ou instituição financeira controladora do instituidor do arranjo ou por este controlada; ou 3) por instituição de pagamento ou por instituição financeira que possuir o mesmo controlador do instituidor do arranjo.

Ou seja, como o próprio nome sugere, os arranjos de pagamento abertos e fechados serão classificados de acordo com os participantes. Nesse sentido, o primeiro permitirá a abrangência de várias instituições financeiras e de pagamento, e o segundo, por sua vez, restringirá a uma única instituição ou grupo.

Conforme exposto em tópico anterior, a indicação do arranjo de pagamento por parte da Administração Pública deve ser devidamente fundamentada, em atenção aos princípios da impessoalidade e legalidade.



**Em que pese tal questão também se tratar de ponto eminentemente técnico, pode-se perceber que a Secretaria licitante justificou a adoção do arranjo de pagamento aberto no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar.**

No caso dos autos, reforçou que *“o arranjo fechado, por sua própria natureza, não assegura universalidade de aceitação, pois depende rede própria e de credenciamento individual de estabelecimentos, o que pode resultar em exclusões territoriais e sociais, incompatíveis com os objetivos da política pública implementada.”*

Ainda complementa:

“A exigência de arranjo aberto não viola a neutralidade tecnológica, pois:

- decorre de necessidade funcional e social, e não preferência comercial;
- está diretamente vinculada ao resultado esperado da política pública;
- observa os princípios da eficiência, proporcionalidade, isonomia material e proteção ao usuário final.”

Assim, salvo melhor entendimento, o edital está em consonância com o que determina o TCU. A propósito:

*“[...] de acordo com a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 2.547/2007, 2.651/2007, 587/2009, 1.071/2009, 1.335/2010, todos do plenário, e 7.083/2010 - 2ª Câmara), os requisitos definidos em edital voltados à rede credenciada devem buscar compatibilizar o caráter competitivo do certame com a satisfação das necessidades da entidade visando garantir o conforto e a liberdade de escolha dos funcionários da instituição para a aquisição de gêneros alimentícios, o que se insere no campo da discricionariedade do gestor, não se constituindo, com base nas informações constantes dos autos, em indício de direcionamento do procedimento licitatório ou perigo de lesão ao erário, sendo, essencialmente parte fundamental do objeto da licitação”.*

Nestes termos, não obstante a respeitável e plausível argumentação da impugnante de que o modelo de arranjo aberto exige a intervenção de múltiplos agentes em sua operacionalização, acarretando uma complexa cadeia de intermediários que gera custos



operacionais e tarifas que, inevitavelmente, oneram indiretamente a contratação, **fato é que não há qualquer irregularidade legal na adoção do referido arranjo, estando, tal decisão, inserida no campo da discricionariedade do gestor.**

### III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, **opina-se pela remessa dos autos à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos para ciência, reanálise e manifestação acerca dos apontamentos narrados no presente parecer, mormente quanto aos tópicos “a” e “b” do item II.**

**Após, à Comissão de Pregão III** para ciência e decisão final, com a adoção das providências que entender cabíveis.

Por derradeiro, cumpre registrar que o opinamento desta Procuradoria Geral, órgão com atribuição de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Municipal, na forma do art. 206, da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo (Lei Municipal n. 4.637/18), restringe-se apenas à análise das questões jurídicas relacionadas ao tema sob consulta, à medida em que a análise de questões de ordem técnica ou decisões inerentes à discricionariedade do administrador público, incumbe, exclusivamente, à área técnica e à secretaria requisitante, **que poderá decidir de forma diversa, desde que devidamente justificada**, com fiscalização pelo órgão de controle interno.

Nova Friburgo, 19 de dezembro de 2025.

Assinado por LAYNNE DE ANDRADE  
ALVES 057.\*\*\*.\*\*\*  
Prefeitura Municipal de Nova Friburgo  
21/12/2025 17:36:20

Laynne de Andrade Alves  
Subprocuradores de Licitações e Contratos  
Matrícula 63.736



## REFERÊNCIAS

- <sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 18. ed. São Paulo: Dialética, 2019. p. 122
- <sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017, p. 48.
- <sup>3</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 22. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 462 p.
- <sup>4</sup> <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/arranjospagamento?ano=2023>