



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade Urbana
Subsecretaria de Administração

RELATÓRIO

DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO PE N° 001/2026

Prestação de serviços de natureza contínua de implementação, gerenciamento e administração da concessão de auxílio alimentação e refeição, através de recarga de crédito mensal de valores em cartões magnéticos equipados com chip eletrônico de segurança, na forma estabelecida no Edital e seus anexos.

A **SECRETARIA DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA**, através de sua Comissão, tendo em vista o que consta do Processo Administrativo n° SEI-100001/000113/2026, nos termos da Lei n°. 14.133/2021 e no Instrumento Convocatório de PE n° 001/2021, presta o seguinte relatório manifestando-se conforme segue:

Trata-se de análise dos termos da impugnação interposta pela empresa **NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA.**, inscrita no CNPJ/ME sob o n° 25.165.749/0001-10, conforme documentos encaminhados por e-mail para Coordenadoria de Gestão de Contratos, contra os termos do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico PE 001/2026, cujo objeto é Prestação de serviços de natureza contínua de implementação, gerenciamento e administração da concessão de auxílio alimentação e refeição, através de recarga de crédito mensal de valores em cartões magnéticos equipados com chip eletrônico de segurança, na forma estabelecida no Edital e seus anexos.

Registra-se que a impugnação foi tempestivamente encaminhada por e-mail no dia 18/05/2026, às 16:58. (Documento n° 132305641).

DO TEOR DOS TERMOS DA IMPUGNAÇÃO

Passamos a transcrever, em síntese, o teor dos argumentos trazidos pela impugnante, conforme peça acostada na íntegra sob o n° 132276565:

Em sua fundamentação jurídica, a empresa impugnante aponta duas irregularidades principais que violam os princípios da legalidade, proporcionalidade e ampla competitividade previstos na Lei Federal nº 14.133/2021. O primeiro ponto questiona as exigências tecnológicas inseridas no edital, tais como a opção de disponibilizar pagamentos por aplicativo via QR Code ou NFC e a integração direta com pelo menos um marketplace privado de entrega e delivery. A Neo Consultoria alega que essas funcionalidades são meramente acessórias ao núcleo do objeto contratado, geram dependência comercial injustificada com terceiros e acabam por privilegiar de forma indevida as empresas que operam em arranjo aberto (cartões bandeirados), eliminando do certame operadoras regionais ou de arranjo fechado tradicional.

O segundo ponto contesta a exigência desproporcional de uma rede credenciada mínima de 2.000 estabelecimentos comerciais no Estado do Rio de Janeiro, com cotas geográficas específicas que incluem a comprovação de 500 estabelecimentos na Zona Sul da capital. A impugnante demonstra haver um descompasso logístico e financeiro nesse requisito, visto que o edital prevê o atendimento de um contingente de apenas 220 servidores beneficiários, gerando uma proporção irracional de mais de 9 estabelecimentos comerciais para cada usuário.

Diante do exposto, a empresa formula seus pedidos requerendo:

“...a retificação das cláusulas 3.2, 3.3, 3.3.1, 3.3.2, 3.7, 3.21, 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. (...)

(...)Requer-se a retificação dos itens 3.4, 4.1, 4.1.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 do Termo de Referência, a fim de afastar o quantitativo da rede credenciada, readequando-o a parâmetros proporcionais e garantindo a ampla competitividade do certame.

3. DO PEDIDO

Pelo exposto, requer:

- a) a imediata suspensão do Pregão Eletrônico 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.”*

DOS FATOS E FUNDAMENTOS

1. DAS EXIGÊNCIAS TECNOLÓGICAS RESTRITIVAS À COMPETITIVIDADE

Da Forma de pagamento digital na internet e pagamento por aplicativo de celular via QR Code, NFC ou Tecnologia Similar ou outra inovação quem venha a ser disponibilizada.

O item sob análise estabelece critérios alternativos de pagamento, configurando uma faculdade de escolha para o licitante e não uma cumulação de obrigações. A previsão de múltiplas modalidades de pagamento amplia o leque de participação e atende ao princípio da isonomia. Portanto, a exigência não restringe o universo de competidores, restando plenamente preservado o princípio da ampla competitividade.

Aplicativos de delivery

A inclusão da exigência de convênio ou integração com aplicativos de delivery em editais de pregão eletrônico para vale-alimentação (VA) e vale-refeição (VR) é uma prática comum e amplamente respaldada pelos Tribunais de Contas.

O entendimento consolidado de diversos Tribunais de Contas Estaduais (como TCE-SP e TCE-RJ) aponta que essa exigência não fere a competitividade, desde que devidamente justificada no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

O **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)** fixou jurisprudência explícita permitindo a cláusula:

"Não é ilegal ou restritiva a exigência de que a futura contratada possua convênio para pagamento em site (página na internet) ou apps de empresa de aplicativo de entrega" (TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-007740.989.22-3)

No âmbito do **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ)**, um precedente recente e específico trata exatamente desta matéria: o **Acórdão nº 047887/2025-PLENV**.

"No mesmo sentido, o Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), ao julgar a matéria por meio do Acórdão nº 047887/2025-PLENV, fixou o entendimento de que 'a exigência de entrega via aplicativo de delivery, por si só, não configura afronta ao princípio da competitividade', reconhecendo-a como um meio eficaz de ampliação e modernização do benefício, desde que a obrigação seja exigida em fase de execução contratual e devidamente justificada no Estudo Técnico Preliminar (ETP)."

Além disso, a grande maioria das operadoras de benefício já possui convênio nativo com plataformas de entrega.

A Administração Pública busca garantir a comodidade, segurança e o bem-estar dos servidores. Limitar o uso do benefício apenas a compras físicas e presenciais ignora a evolução tecnológica e os hábitos modernos de consumo.

Dos cartões eletrônicos/magnéticos, com tecnologia de chip, com controle de saldo e senha numérica pessoal e intransferível, para validação das transações eletrônicas em equipamento POS ou PDV em equipamento similar.

Os argumentos da impugnante não merecem prosperar. A exigência de cartões com chip e senha numérica é uma medida essencial para garantir a segurança dos recursos públicos e a eficácia do benefício concedido aos servidores. Essa tecnologia previne fraudes, clonagens e evita a utilização indevida do saldo por terceiros em casos de perda ou roubo, protegendo diretamente o trabalhador e o erário.

Além disso, a exigência reflete a atual realidade do mercado nacional de meios de pagamento. O uso de

cartões de tarja magnética simples tornou-se obsoleto devido à alta vulnerabilidade a fraudes. Muitas das operadoras que atuam nesse segmento utiliza chips e transações validadas por senha como padrão operacional. Sendo assim, a especificação técnica não configura restrição de competitividade, mas sim uma padronização mínima de qualidade e segurança amplamente disponível no mercado.

Do ponto de vista jurídico, a Administração Pública tem o dever de zelar pelo Princípio da Eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal. A Lei nº 14.133/2021 também respalda a definição de parâmetros técnicos rigorosos sempre que o objetivo for mitigar riscos contratuais e assegurar a execução adequada do serviço. O próprio Tribunal de Contas da União corrobora integralmente essa visão, estabelecendo que a definição de especificações tecnológicas mais robustas insere-se na esfera da **discricionariedade técnica do órgão contratante**, desde que justificada pela busca de maior segurança e eficiência e que não haja exclusividade de fornecedor.

“Considero que essa opção se insere na esfera de discricionariedade da administração [...], não sendo razoável, portanto, que o Tribunal adote providências que possam obrigar a entidade a utilizar tecnologia que venha lhe causar prejuízos futuros, sob a justificativa de simplesmente se aumentar a competitividade do certame. Entendo que, neste caso, a busca da maior competitividade deve ser avaliada com ponderação.” REP-15/00166461 TCE SC

Diante do exposto, verifica-se que a regra editalícia é estritamente proporcional, legal e necessária para o atendimento do interesse público.

Da solução estudada e selecionada, preferencialmente aquela baseada em cartões multibenefícios ou arranjos abertos (cartões bandeirados), de forma não excludente, apresenta capacidade comprovada de atender às demandas institucionais da Secretaria, especialmente quanto à flexibilidade de uso, elevada interoperabilidade tecnológica, redução de barreiras logísticas e ampliação das possibilidades de consumo (incluindo pagamentos digitais, carteiras virtuais, NFC, QR Code e uso em plataformas de delivery). Tais características refletem o estado atual do mercado e respondem adequadamente à expectativa de modernização administrativa.

O objeto licitatório visa atender ao interesse público com a máxima eficiência administrativa, refletindo a evolução natural do mercado de meios de pagamento e respondendo adequadamente à expectativa de modernização da Secretaria. A preferência por soluções baseadas em cartões multibenefícios ou arranjos abertos (cartões bandeirados) foi estabelecida de forma não excludente, ou seja, o arranjo fechado é aceitável de acordo com o item 3.10 do Termo de Referência. O que preserva a ampla competitividade do certame e afasta qualquer alegação de restrição ilegal e não configura requisito obrigatório de habilitação técnica e execução imediata.

Essa escolha metodológica baseou-se em estudos técnicos preliminares que comprovaram a capacidade da solução em atender às demandas institucionais da Secretaria, apresentando elevada interoperabilidade tecnológica e eliminando barreiras logísticas na distribuição.

Além disso, o modelo garante flexibilidade de uso e ampliação das possibilidades de consumo para os beneficiários. Desse modo, a exigência cumpre rigorosamente o princípio da eficiência previsto no Art. 37 da Constituição Federal e no Art. 5º da Lei 14.133/2021, buscando a proposta mais vantajosa alinhada à realidade tecnológica atual.

Do Programa de Alimentação ao Trabalhador (PAT)

A Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade Urbana do Estado do Rio de Janeiro não possui inscrição no PAT e se trata de Órgão da Administração Direta composta por servidores públicos.

Sendo assim, conforme parecer Parecer 84 (55976333) da ASSJUR no bojo do processo SEI-100001/000987/2023 desse Órgão:

“as portarias regulamentadoras do PAT não alcançaram os contratos administrativos regidos pelas normas da Administração Pública. O Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, instituído pela Lei nº 6.321/1976, atualmente regulamentado pelos artigos 166 ao 182 do Decreto 10.854, de 10 de novembro de 2021, tem por objetivo a melhoria de qualidade da segurança alimentar e nutricional dos trabalhadores, concedendo benefícios tributários às empresas que aderirem ao programa . Tal benefício fiscal refere-se à possibilidade de dedução, do lucro tributável para fins do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas inscritas no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

A Administração Pública Direta, no entanto, goza de imunidade tributária no que tange aos impostos sobre a renda, serviços e patrimônio, de acordo com previsão do artigo 150, inciso VI, alínea “a” da Constituição Federal, razão pela qual não se aplica o incentivo fiscal concedido pela Portaria nº 1.287/2017, referendando pelo Decreto 10.854/2021 e pela Lei nº 14.442/2022 aos entes pertencentes à administração pública direta, autárquica ou fundacional.

Desta feita, considerando-se que a referida vedação constante da Lei nº 14.442/2022 é dirigida de forma absoluta apenas às empresas aderentes ao PAT, e não à Administração Pública Direta”

2. DAS REDES CREDENCIADAS E CONVENIADAS

Cumprido destacar que o Estado do Rio de Janeiro possui uma enorme rede comercial, composto por 92 municípios e uma população estimada em mais de 17 milhões de habitantes, segundo dados oficiais do IBGE.

No que tange à localização da sede da SETRAM, situada no bairro de Copacabana, a região da Zona Sul da capital fluminense concentra, isoladamente, uma densa e consolidada rede de serviços. Estimativas de plataformas de mapeamento comercial e turístico (como o TripAdvisor) apontam para a existência de mais de 1.600 restaurantes em atividade na localidade, além de uma ampla cobertura de supermercados, hipermercados e mercados de grande, médio e pequeno porte. Justificando assim, a exigência de 500 estabelecimentos na Zona Sul.

No setor de cartões de benefício, o mercado do Rio de Janeiro é altamente competitivo e maduro. As operadoras do ramo operam rotineiramente com bases que superam largamente os números exigidos, o que afasta qualquer alegação de restrição à ampla competitividade, portanto não há que se falar em descompasso entre a escala da demanda e a magnitude da rede exigida.

A exigência de um quantitativo mínimo de estabelecimentos credenciados justifica-se pela necessidade de garantir a eficácia do benefício e o interesse público. O vale-refeição e o vale-alimentação possuem caráter alimentar e o órgão possui servidores que residem em diversas regiões do Estado. A falta de uma rede credenciada ampla e previamente estabelecida frustraria o objetivo da contratação, gerando prejuízos diretos aos servidores.

A alegação da empresa impugnante de que a exigência de um número mínimo ou de uma lista prévia de estabelecimentos credenciados restringe a competitividade não se sustenta, uma vez que tal critério visa estritamente garantir a efetividade do contrato e a eficiência administrativa. Como o mercado de gerenciamento de benefícios conta com diversas operadoras capazes de atender às metas solicitadas, a ampla concorrência permanece inteiramente preservada, restando plenamente legal e necessária a regra editalícia adotada.

Resta justificada a exigência de 2.000 (dois mil) estabelecimentos credenciados entre restaurantes e mercados, sendo 1.000 (um mil) no município do Rio de Janeiro, contendo no mínimo 500 (quinhentos) na zona sul, e 500 (quinhentos) nas demais regiões do município; e 1.000 (um mil) nos demais municípios do Estado do Rio de Janeiro e ainda que não tenha a Rede, o fornecedor pode optar pela opção de arranjo aberto. Referida condição técnica constitui obrigação contínua da contratada, cuja regularidade e comprovação deverão ser mantidas ao longo de toda a vigência contratual.

DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, os pedidos formulados não merecem prosperar.

A possibilidade de tecnologias modernas como NFC ou QR Code ou similares, e a integração com plataformas digitais de entrega (delivery) e internet não se traduz em mera escolha, mas em requisito essencial alinhado ao Princípio da Eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021. Tais mecanismos representam o padrão contemporâneo do mercado de meios de pagamento, garantindo a acessibilidade dos servidores a refeições mesmo em regimes de home office, além de conferir agilidade e segurança nas transações. A Administração Pública possui a prerrogativa discricionária de desenhar o objeto licitado de modo a atender ao interesse público com a máxima qualidade disponível no mercado.

Igualmente, a definição do quantitativo mínimo da rede credenciada é legal e legítima. Essa exigência assegura o alcance necessário e garante que os servidores tenham opções reais de atendimento perto de suas residências e local de trabalho, resguardando a finalidade pública e a utilidade prática do benefício concedido. E caso o fornecedor não tenha a Rede credenciada solicitada, poderá optar pelo arranjo aberto. Logo, flexibilizar ou reduzir esses parâmetros, como pleiteia a impugnante, traria prejuízos diretos aos beneficiários e esvaziaria o propósito do contrato. Portanto, as regras do edital não afetam os princípios da competitividade, da razoabilidade e da proporcionalidade, mas sim o estabelecimento de exigências mínimas e indispensáveis para a boa execução do serviço.

Por fim, quanto ao pedido subsidiário de acesso aos autos, destaca-se que este órgão pauta-se pelo Princípio da Publicidade, mantendo o processo administrativo permanentemente aberto para consulta de qualquer interessado por meio digital no SEI RJ processo SEI-100001/000113/2026.

Ante o exposto, o Pregoeiro decide conhecer da presente impugnação, visto que tempestiva, e, no mérito, julgá-la **totalmente improcedente**, mantendo inalteradas todas as cláusulas e condições fixadas no instrumento convocatório e confirmando a data designada para a sessão pública.

Cientifique-se a impugnante.

Pregoeiro
Identidade Funcional **51378949**
Coordenadoria de Gestão de Contratos
Subsecretaria de Administração
Secretaria de Estado de Transporte de Mobilidade Urbana

Rio de Janeiro, 20 maio de 2026



Documento assinado eletronicamente por **Luís Gustavo Macedo de Carvalhaes Pinheiro**, Assistente, em 20/05/2026, às 09:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#) e no art. 4º do [Decreto nº 48.013, de 04 de abril de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **132305165** e o código CRC **3A470B61**.

Referência: Processo nº SEI-100001/000113/2026

SEI nº 132305165

Av. Nossa Sra. de Copacabana, 493, 9º ao 11º andar - Bairro Copacabana, Rio de Janeiro/RJ, CEP 22.031-000
Telefone: