

## DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 006/2026 – FMS-SL ,**

**Impugnante:** NEO Instituição de Pagamento Ltda.

### I – DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do item 10.1 do Edital, reconhece-se a tempestividade da impugnação, protocolada em 17/09/2026, dentro do prazo de 3 (três) dias úteis anteriores à abertura da sessão pública (24/09/2026).

### II – DO RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa NEO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA., tempestivamente protocolada, insurgindo-se contra:

- (i) a exigência de cartões com chip de segurança e tecnologia NFC;
- (ii) a exigência de integração do cartão virtual com carteiras digitais de terceiros e de pagamento por QR Code;
- (iii) a vedação à apresentação de taxa de administração negativa.

Ao final, requer:

- a) a imediata suspensão do Pregão Eletrônico para retificação do edital;
- b) o fornecimento de cópias do processo administrativo, caso indeferido o pedido, para acionamento dos órgãos de controle externo.

### III – DA FUNDAMENTAÇÃO

Ao contrário do que sustenta a Impugnante, a especificação técnica adotada não restringe a competitividade — ela a amplia, conforme demonstrado a seguir.

#### 1. Da ampliação da competitividade pela admissão simultânea de arranjos abertos e fechados

O item 4.3 do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é expresso ao justificar a admissão concomitante de arranjos de pagamento abertos e fechados: a medida visa a não restringir a licitação a um único modelo de arranjo, de modo a atrair maior número de empresas licitantes e propiciar a obtenção de propostas mais vantajosas à Administração. Trata-se, portanto, de opção administrativa deliberadamente voltada à ampliação da competitividade do certame — em vez de vincular a disputa a um único sistema de pagamento, o Edital admite tanto operadoras de rede própria credenciada quanto emissoras vinculadas a bandeiras comerciais, permitindo que cada licitante estruture sua proposta conforme o modelo de negócio que lhe for próprio.

Essa modelagem não decorre de mera discricionariedade administrativa isolada, mas encontra-se em estrita consonância com o Decreto nº 12.712/2025, que, ao alterar o Decreto nº 10.854/2021, atualizou a regulamentação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e estabeleceu novas diretrizes sobre a coexistência entre arranjos de pagamento abertos e fechados, a interoperabilidade entre credenciados e as

condições aplicáveis às operações de auxílio-alimentação e auxílio-refeição, nos termos da Lei nº 14.442/2022.

Nessa linha, e em harmonia com o item 1.1.3 do Edital e o item 4.3 do ETP, a FMS-SL optou por admitir a prestação dos serviços tanto por meio de Arranjo de Pagamento Aberto (cartões vinculados a bandeiras comerciais de ampla aceitação) quanto por Arranjo de Pagamento Fechado (rede própria de estabelecimentos credenciados). Ao viabilizar a disputa nos dois modelos operacionais atualmente existentes no mercado — e amparada pelo novo marco regulatório do Decreto nº 12.712/2025 —, a Administração assegura a isonomia entre os potenciais licitantes e estimula a competição econômica, resguardadas, em qualquer hipótese, a garantia dos quantitativos mínimos de rede credenciada necessários ao pleno atendimento do corpo funcional no município de São Leopoldo e Região Metropolitana, bem como o integral atendimento às exigências técnicas fixadas no ETP e no Termo de Referência (TR).

## 2. Da exigência de chip de segurança

Inicialmente, cumpre rejeitar a tese da Impugnante de que as exigências editalícias violariam a jurisprudência do Tribunal de Contas da União ou discriminariam determinado modelo de negócio. Cumpre salientar que os Acórdãos TCU nº 2.612/2025 e nº 6.615/2025 tratam da escolha do modelo de arranjo de pagamento.

No caso em tela, as especificações técnicas são direcionadas estritamente ao cartão físico e virtual a ser utilizado pelo beneficiário, sem distinções conforme o modelo de arranjo de pagamento (aberto ou fechado). O ETP não fez distinções entre os requisitos de segurança dos cartões conforme o arranjo, por estabelecer, como critérios mínimos aplicáveis a ambas as modalidades, as mesmas exigências de segurança do cartão.

A exigência de chip de segurança atende, especificamente, à finalidade de proteção dos dados pessoais e da verba alimentar dos beneficiários. Conforme fundamentado no item 4.1 do ETP, a tarja magnética consiste em solução baseada no armazenamento de dados estáticos, destituída de qualquer camada de criptografia, e, por depender de leitura mecânica por contato físico, apresenta elevada vulnerabilidade a fraudes por clonagem mediante equipamentos de baixo custo amplamente disponíveis no mercado paralelo, além de maior propensão a descarte por desgaste precoce.

Sob a égide da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018 — LGPD) e em conformidade com as cláusulas 13.1, 13.2 e 13.7 da Minuta do Contrato, a FMS-SL figura como Controladora dos dados pessoais de seus empregados públicos. O art. 46 da LGPD impõe o dever de adotar medidas técnicas e organizacionais apropriadas para proteger dados pessoais contra acessos não autorizados, vazamentos ou fraudes. Nesse sentido, a própria manifestação da Impugnante, ao ponderar que “a eventual clonagem da tarja magnética não gera o mesmo potencial lesivo”, acaba por corroborar a percepção técnica desta Administração: ainda que se admita escala de impacto diferenciada, a menção expressa a um “potencial lesivo” confirma que a tecnologia de tarja magnética mantém ativo um vetor de risco palpável. A responsabilidade civil e contratual da contratada por prejuízos decorrentes de fraudes em sua rede constitui mecanismo relevante de ressarcimento posterior, mas não afasta o dever legal da FMS-SL de atuar preventivamente na origem do risco.

Quando ocorre um incidente de clonagem, o empregado público é submetido à privação de seu benefício alimentar e à exposição de suas informações, gerando também reflexos operacionais para a Administração, que se vê compelida a instaurar apurações internas e providenciar comunicações institucionais e a emissão de cartões substitutos — podendo, ainda, configurar-se o dever de comunicação do incidente à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e aos titulares afetados, nos termos do art. 48 da LGPD, nas hipóteses em que o incidente acarrete risco ou dano relevante aos titulares.

Assim, a exigência de chip configura-se como barreira física e lógica proporcional e necessária à mitigação de riscos à privacidade e à integridade do benefício alimentar, sendo, ademais, plenamente viável tanto no arranjo aberto quanto no fechado, uma vez que ambos os modelos já disponibilizam no mercado soluções com chip e tokenização.

### **3. Da tecnologia NFC — usabilidade, durabilidade e atualização tecnológica**

Em tópico próprio, e sem prejuízo do quanto exposto sobre o chip de segurança, a exigência de tecnologia NFC funda-se em motivação distinta: o dever de a Administração acompanhar a evolução tecnológica do setor de meios de pagamento, garantindo solução operacional e atualizada durante toda a vigência contratual, que poderá se estender por até 10 (dez) anos, conforme os prazos de prorrogação do art. 107, da Lei nº 14.133/2021.

Conforme o item 4.1 do ETP, a tecnologia de tarja magnética encontra-se em processo de obsolescência e descontinuidade no mercado, cumprindo esclarecer que a referência ao cronograma de descontinuidade divulgado pela Mastercard serviu única e exclusivamente para exemplificar essa tendência de mercado, sem caráter vinculante ou exaustivo. A leitura por aproximação (NFC), além de mais durável por dispensar contato físico e o consequente desgaste mecânico, proporciona maior agilidade nas transações, atendendo a hábito de consumo já consolidado.

Eventual maior custo de implementação, por parte de determinado modelo de negócio, para adequação ao NFC é circunstância própria da estratégia comercial de cada licitante, e não vício do instrumento convocatório: a isonomia exigida pela Lei nº 14.133/2021 assegura a igualdade de condições de disputa, não a garantia de que toda exigência técnica seja indiferente à estrutura de custos de cada concorrente.

Quanto ao precedente jurisprudencial citado pela Impugnante (TCU, Plenário, Representação nº 00173820194, julgada em 2019), o panorama fático então examinado diferia substancialmente do presente caso: àquela época, as exigências tecnológicas questionadas careciam de motivação técnica e de demonstração de proporcionalidade. No presente certame, a inclusão do NFC encontra-se amparada em fundamentação própria e específica constante do ETP, voltada à busca de soluções mais vantajosas, seguras e tecnologicamente atualizadas.

### **4. Da integração com carteiras digitais e QR Code — Acolhimento parcial como funcionalidade adicional**

Em reanálise do ponto relativo às carteiras digitais (Google Wallet/Apple Pay) e ao pagamento por QR Code, assiste razão parcial à Impugnante.

Embora diversas operadoras já ofereçam tais soluções, a fixação de ambas as ferramentas como requisito obrigatório e eliminatório de habilitação técnica pode, na prática, gerar restrição desproporcional à competitividade do certame. Assim, acolhe-se o argumento da impugnante e consigna-se que QR Code e integração com carteiras digitais não constituirão requisitos de habilitação, classificação, aceitação da proposta ou execução contratual.

### **5. Da vedação à taxa de administração negativa**

Em que pese a argumentação da Impugnante quanto a suposta omissão do instrumento convocatório sobre o regime jurídico dos beneficiários, tal controvérsia não subsiste na realidade fática deste certame. Em estrita observância aos princípios da transparência, da publicidade e da isonomia, as respostas aos pedidos de esclarecimento sobre a matéria encontram-se integralmente disponíveis para consulta pública no portal oficial de compras do Bannisul, o que afasta qualquer alegação de prejuízo à formulação das propostas ou de vício de fundamentação.

Ainda assim, esclarece-se que os funcionários da FMS-SL são empregados públicos submetidos ao regime celetista, circunstância que atrai a incidência do art. 3º, inciso I, da Lei Federal nº 14.442/2022 — que veda categoricamente a exigência ou o recebimento, pelo contratante, de qualquer desconto ou deságio (taxa negativa) sobre o valor contratado na aquisição de vale-alimentação/refeição —, entendimento que se harmoniza com o Prejulgado nº 34 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).

Ressaltamos, ainda, que o tema já foi expressamente analisado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), em Representação instaurada no Pregão Eletrônico nº 09/2025, promovido contra a FMS-SL, conforme Anexo I, por meio da qual a Primeira Câmara do TCE-RS reconheceu formalmente a vedação de apresentação de ofertas com desconto ou taxa negativa e a aplicação da Lei Federal nº 14.442/2022, determinando expressamente à FMS-SL que tais determinações sejam observadas em futuros certames de mesma natureza.

Diante de comando legal expresso e vinculante, não cabe à FMS-SL afastar sua aplicação, sob pena de afronta direta ao Princípio da Legalidade que rege a Administração Pública (art. 5º da Lei nº 14.133/2021). Assim, a fixação do piso em 0,00% não impede a disputa, apenas a delimita nos exatos termos impostos pela Lei Federal e pelo Tribunal de Contas, remanescendo hígida a competição quanto aos demais aspectos operacionais e de qualificação da proposta.

#### IV – DA APRECIÇÃO DOS PEDIDOS E DECISÃO FINAL

Passa-se à apreciação dos pedidos formulados pela Impugnante:

**Quanto ao pedido “a” (Suspensão e Retificação do Edital): DEFERIDO EM PARTE.** I) Determina-se a adequação do instrumento convocatório e dos instrumentos anexos para passar a prever a integração do cartão virtual com carteiras digitais (*Google Wallet/Apple Pay*) e o pagamento por QR Code como **funcionalidades adicionais**, que não constituirão requisitos de habilitação, classificação, aceitação da proposta ou execução contratual, mantendo-se inalteradas as demais exigências técnicas (*chip* de segurança com tecnologia NFC e vedação a aceitação de soluções baseadas exclusivamente em tecnologia de tarja magnética) e II) mantêm-se a vedação à taxa de administração negativa, considerando que os beneficiários são empregados públicos submetidos ao regime celetista.

**Quanto ao pedido “b” (Fornecimento de Cópias do Processo Administrativo): ATENDIDO.** Os documentos do processo administrativo serão remetidos por cópia a interessada.

Ante o exposto, CONHEÇO da impugnação apresentada e, no mérito, **JULGO-A PARCIALMENTE PROCEDENTE**, determinando os ajustes pontuais no instrumento convocatório nos termos desta decisão e a republicação da data da sessão pública com a devida reabertura de prazos.

São Leopoldo, 22 de setembro de 2026.

Documento assinado digitalmente  
 PHILIPPE AUGUSTO DE MATTOS MACHADO  
Data: 22/09/2026 16:11:54-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

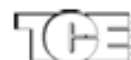
**Philippe Augusto de Mattos Machado**

Pregoeiro FMS-SL

ANEXO I



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS



**Relatora: Conselheira-Substituta Leticia Ramos**  
**Processo n. 013843-02.00/25-4 –**  
**Decisão n. 1E-0109/2026**

– Representação. **Fundação Municipal de Saúde de São Leopoldo – FMS-SL.** Pregão Eletrônico n. 09/2025. Contratação de empresa especializada em administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de cartões alimentação e refeição. Interessada: **Alexandra Fabiola Ribeiro Camargo.**

A Secretária da Primeira Câmara certifica que as ocorrências pertinentes a este processo, nesta sessão, estão abaixo consignadas.

Apresentado o relatório da matéria, a Conselheira-Relatora prolatou seu voto, constante nos autos.

A seguir, colocada a matéria em discussão e colhidos, individualmente, os votos dos demais Conselheiros-Substitutos, em conformidade com os artigos 1º, § 1º, da Resolução n. 1124/2020, e 2º da Instrução Normativa n. 7/2020, as quais disciplinam as sessões telepresenciais, o voto da Relatora foi acolhido em sala virtual.

Certifica, outrossim, que foi proferida a seguinte decisão:

*A Primeira Câmara Especial, por unanimidade, acolhendo o voto da Conselheira-Relatora, por seus jurídicos fundamentos, decide:*

*a) **determinar** à Fundação Municipal de Saúde de São Leopoldo, nos termos do artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal:*

*a.1) a alteração do edital com o incremento de cláusula garantidora de repasse mensal dos valores do benefício alimentar aos respectivos servidores, mitigando riscos de inadimplemento por parte da empresa contratada;*

*a.2) que, em face do reconhecimento da exiguidade de prazo para sua comprovação dos estabelecimentos credenciados (subitem 1.1 do Edital), seja alterado o edital para que assegure intervalo de tempo razoável às empresas interessadas, devendo este requisito ser considerado exclusivamente como condição para a assinatura contratual;*

*a.3) a fixação de cláusulas que garantam o fiel cumprimento da obrigação de repasse das verbas alimentares aos respectivos beneficiários, ainda que mantida a natureza pré-paga dos valores,*

TC-08.1



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS



*em conformidade com as boas práticas de governança, com os alertas emanados pelos órgãos de controle e com a necessária proteção do erário e dos servidores beneficiários do serviço;*

*a.4) a modificação do edital para constar regras específicas e objetivas em situação de empate entre os participantes após as proposições financeiras, especialmente diante da vedação de apresentação de ofertas com desconto ou taxa negativa e da aplicação da Lei Federal n. 14.442/2022;*

*a.5) que sejam observadas as determinações acima, em futuros certames com objeto de mesma natureza;*

*b) **determinar** o acompanhamento da matéria pela Direção de Controle e Fiscalização, de modo que sejam verificadas eventuais modificações em novo edital;*

*c) **extinguir** o feito, com julgamento de mérito, forte no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, combinado com o artigo 147 do Regimento Interno deste Tribunal;*

*d) **dar ciência** do inteiro teor do relatório e voto da Conselheira-Relatora e da presente decisão à Representante, ao Sistema de Controle Interno e à Câmara de Vereadores do Município;*

*e) arquivar o expediente, após o trânsito em julgado da decisão.*

Participaram do julgamento do processo os Conselheiros-Substitutos Heloisa Piccinini (no exercício da Presidência), Leticia Ramos (Relatora) e Roberto Loureiro.

Sala Virtual, em 04-05-2026.

Andréa Fátima do Nascimento,  
Secretária da Primeira Câmara.

TC-08.1