**CONSELHO REGIONAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS
NO ESTADO DE SÃO PAULO
CORE-SP**

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO Nº 01

Pregão Eletrônico nº 90008/2025 (SRP)

Trata-se de resposta ao pedido de Impugnação ao edital do Pregão Eletrônico em epígrafe, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração e intermediação no fornecimento de Vale-Transporte, contemplando todas as modalidades de transporte coletivo urbano, para as/os trabalhadoras/es, estagiárias/os e jovens aprendizes do Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado de São Paulo - Core-SP, conforme exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

A Impugnação foi apresentada pela empresa INCLUIR BENEFÍCIOS LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 07.137.875/0001-89, recebido por meio e-mail eletrônico, em 06 de junho de 2025, às 12h16min.

Das Alegações e do Pedido

A Impugnante, valendo-se da prerrogativa legal estabelecida no artigo 164, da Lei 14.133 de 1º de abril de 2021, interpôs Impugnação aos termos do Edital de Licitação, pleiteando em síntese o exposto a seguir:

a) readequação do critério para definição ou melhor esclarecimento do valor do contrato, visto que este deve considerar somente a taxa de remuneração da CONTRATADA, recebido a título da prestação de serviço de gerenciamento da aquisição de benefícios (intermediando o fornecimento a ser realizado pelas operadoras/emissoras), o qual reflete efetivamente seu proveito econômico com a contratação em questão e decorre o cálculo do valor das penalidades;

b) readequação do critério para definição do valor do contrato, visto que este deve considerar somente a taxa de remuneração da CONTRATADA para que assim se atribua uma redução de lances adequada ao real aproveitamento econômico do contrato, possibilitando maior quantidade de lances e a preservação do caráter competitivo da licitação; e

c) readequação ou exclusão da previsão que determina a obrigação da contratada em realizar a devolução dos créditos referentes ao vale-transporte não utilizado pelos beneficiários, mediante a emissão de nota fiscal de ajuste ou devolução, possibilitando o estorno ou compensação dos valores ao contratante.

Da Análise do Mérito

Cabe frisar que todo ato administrativo deve atender aos princípios do art. 5º, da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, que dispõe:

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

CONSELHO REGIONAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO CORE-SP

disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Passemos, a seguir, à análise das alegações contidas no pedido de Impugnação.

Cabe ressaltar que o pedido foi encaminhado para a Procuradoria Geral do Conselho Profissional, uma vez que versa sobre matéria de contratual e de direito, que se manifestou por meio do Parecer Jurídico nº 117/2025.

Da Legitimidade e Admissibilidade do Pedido

Nos termos do *caput* do art. 164, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos.

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

Dessa forma, admite-se o pedido de impugnação formulado pela empresa INCLUIR BENEFÍCIOS LTDA em razão de sua legitimidade, nos termos da legislação vigente.

Da Tempestividade do Pedido de Impugnação

Nos termos *caput* do art. 164, da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, o pedido de impugnação de edital em tela é baseado na fundamentação de necessidade de readequação de critérios contratuais.

Considerando que o pedido foi protocolado no dia 06 de junho de 2025, é clarividente afirmar que a impugnação ao edital em tela é tempestivo.

Da Manifestação Jurídica da Entidade Quanto Às Alegações da Impugnante

Preliminarmente, registramos que o assunto foi submetido à Procuradoria Geral da Autarquia, uma vez que os questionamentos se referem a questões contratuais, a qual se manifestou por meio do Parecer Jurídico nº 117/2025, transcrito a seguir:

Ilma. Senhora Pregoeira

RELATÓRIO

1. Trata-se da análise jurídica da impugnação apresentada pela empresa Incluir Benefícios Ltda. ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90008/2025, promovido pelo Conselho Regional dos Representantes Comerciais no

2

CONSELHO REGIONAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO CORE-SP

Estado de São Paulo – CORE/SP, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração e intermediação no fornecimento de vale-transporte para os trabalhadores, estagiários e aprendizes do órgão.

2. De acordo com o item 15.1 do Edital, em até três dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o edital.

3. A empresa interessada apresentou impugnação em 6 de junho de 2025, às 12h16 (doze horas e dezesseis minutos).

4. Com efeito, foi solicitado parecer desta Procuradoria-Geral para subsidiar sua decisão.

5. É o breve relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

6. A impugnante sustenta, em síntese, que o edital apresenta impropriedades jurídicas e técnicas ao definir como valor contratual a soma do valor facial dos créditos de vale-transporte com a taxa de administração da contratada, ao prever penalidades incidentes sobre esse valor global e ao impor obrigação de devolução de créditos não utilizados, supostamente sem respaldo jurídico ou possibilidade operacional.

7. É necessário inicialmente esclarecer que a contratação de empresa para administração e intermediação no fornecimento de vale-transporte pressupõe a atuação de um agente que não opera diretamente o sistema de transporte, mas que presta um serviço de aquisição e gerenciamento junto aos emissores. Nessa modalidade de contratação, o valor facial dos vales-transportes a serem adquiridos constitui despesa da Administração e deve compor o valor global estimado do contrato para fins orçamentários e de planejamento.

Assim, é correto e necessário que o edital reflita esse valor total, de forma a garantir a exata previsão do impacto financeiro decorrente da contratação. Vejamos a jurisprudência do TCU quanto ao tema:

11. Assinale, por pertinente, que o Ministério Público junto a este Tribunal, ao oficiar nos autos, emitiu o Parecer de fls. 428/434, da lavra da Senhora Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira, cuja conclusão é na mesma linha do entendimento exposto neste Voto Revisor, ao considerar "ilegal a cláusula do edital que prevê que o valor do contrato será aquele correspondente ao valor da taxa de administração ofertada pelo licitante vencedor da licitação, por não espelhar o valor real do montante de recursos envolvidos nas futuras transações, o qual será composto além da referida taxa de administração, também pelo montante dos recursos repassados à contratada para o pagamento dos estabelecimentos da rede que os beneficiários servidores e ex servidores aposentados/pensionistas tenham utilizado em suas compras com os vales-tíquetes ou cartões magnéticos

**CONSELHO REGIONAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS
NO ESTADO DE SÃO PAULO
CORE-SP**

fornecidos". Para melhor compreensão da matéria, transcrevo a seguir excertos do mencionado Parecer, verbis: "

(...)

16. Desse modo, por mais que argumente em contrário a CAIXA, se afastadas as considerações da representante e considerando-se o posicionamento do Tribunal, poderia ocorrer o caso do absurdo jurídico de se ter um contrato com valor zero ou negativo para a prestação de determinado serviço, para o qual não havia a previsão editalícia de gratuidade. Em face disso, é de se considerar ilegal a cláusula do edital que prevê que o valor do contrato será aquele correspondente ao valor da taxa de administração ofertada pelo licitante vencedor da licitação, por não espelhar o valor real do montante de recursos envolvidos nas futuras transações, o qual será composto além da referida taxa de administração, também pelo montante dos recursos repassados à contratada para o pagamento dos estabelecimentos da rede que os beneficiários servidores e ex-servidores aposentados/pensionistas tenham utilizado em suas compras com os vales-tíquetes ou cartões magnéticos fornecidos.

(...)

19. Acerca do conceito jurídico de taxa de administração, observa-se certa escassez de abordagem tanto na jurisprudência, quanto na doutrina, talvez por conta da clareza semântica dos termos. Não obstante essa dificuldade, alguns trabalhos interessantes existem, a exemplo da peça de lavra de Arthur Magno e Silva Guerra, encontrada no site <http://jus2.uol.com.br/pecas/texto>, em que pontua: "... A taxa de administração, expressa geralmente por um índice percentual, configura-se como toda e qualquer vantagem ou utilidade que se possa auferir da execução de um contrato. Nesse sentido aproxima-se em muito do conceito privado de 'lucrum'. ... No direito público, especialmente nos contratos administrativos, a taxa de administração reflete com exatidão essa vantagem legal, a que a Empresa terceirizada faz jus pelo fiel adimplemento de suas obrigações. O Direito Administrativo reconhece-a como legítima, vez que do contrário, estaria-se enriquecendo indevidamente aos cofres públicos, em detrimento de empresas que lhes prestassem serviços."

20. Diante das considerações ora expendidas, parece restar evidente que o contrato decorrente da licitação pretendida pela CAIXA não pode ter seu valor estipulado unicamente com base na taxa de administração, pois esta é apenas uma parte do montante dos recursos totais envolvidos, como muito bem apontado pelo representante e acatado pelo Poder Judiciário".

(grifos nossos)

8. A respeito da possibilidade de aplicação de multa sobre o valor total do contrato, e não apenas sobre a taxa de administração, observa-se que, segundo a redação do §3º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021, a base de cálculo das penalidades deve considerar o valor global do contrato, e não ser fragmentada por item contratado.

9. Diferentemente do que ocorre com os critérios de reajuste, a legislação não estabelece qualquer regra que obrigue a fixação de penalidades com base isolada por item da contratação no capítulo que trata das sanções contratuais.

CONSELHO REGIONAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO CORE-SP

10. De toda forma, mesmo que a licitante aponte que eventual multa poderia ultrapassar os ganhos econômicos do contrato, é importante destacar que a imposição de penalidades depende da análise individual de cada situação, observando-se o devido processo legal. A aplicação de sanção só ocorrerá após apuração formal, assegurado à contratada o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

11. A própria Lei nº 14.133/2021, em seu art. 156, §1º, determina que sejam considerados na aplicação das sanções:

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

I - a natureza e a gravidade da infração cometida;

II - as peculiaridades do caso concreto;

III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública

12. Assim, ainda que o edital tenha adotado como base de cálculo das penalidades o valor global do contrato, conforme autoriza o §3º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021, é imprescindível que a aplicação dessas sanções observe os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Tal cuidado se justifica, sobretudo, quando o valor da penalidade ultrapassar significativamente a remuneração efetiva da contratada, exigindo-se análise detalhada das especificidades de cada situação.

13. Quanto à obrigação de devolução dos créditos de vale-transporte não utilizados, observa-se que a contratada, na condição de intermediadora, atua apenas no gerenciamento da aquisição dos créditos perante os emissores competentes. Tais emissores operam segundo suas próprias regras administrativas, que, em geral, não preveem a possibilidade de devolução ou estorno direto de créditos eletrônicos.

14. Registra-se, por fim, que as considerações aqui expostas se restringem à análise jurídica do caso, cabendo ao Setor Demandante e ao Pregoeiro avaliar eventuais ajustes técnicos necessários ao prosseguimento do certame.

CONCLUSÃO

21. Assim, considerando os termos e os fundamentos ora expostos, remeto manifestação jurídica a V.Sa., a fim de subsidiar sua decisão, em cumprimento ao disposto em edital.

22. Isto posto, **opina-se pela parcial procedência da impugnação**, recomendando-se:

i. **A manutenção do valor global estimado da contratação**, incluindo o valor facial dos créditos de vale-transporte e a taxa de administração da contratada, exclusivamente para fins de previsão orçamentária e controle da despesa pública;

CONSELHO REGIONAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO CORE-SP

ii. A **manutenção da previsão de aplicação das penalidades sobre o valor global do contrato, conforme autoriza a Lei nº 14.133/2021**, com a ressalva de que sua aplicação deve observar a proporcionalidade, o caso concreto e o equilíbrio contratual;

iii. A **supressão ou adequação da cláusula que impõe à contratada a devolução de créditos não utilizados**, ante impossibilidade técnica de execução por fatores alheios à contratada.

23. Finalmente, quanto à estruturação do objeto e às especificações técnicas dos equipamentos, recomenda-se que a análise seja conduzida pela área técnica competente.

Da Manifestação da Pregoeira

Passemos, a seguir, à análise das alegações contidas no pedido de Impugnação.

Em atenção ao Parecer Jurídico nº 117/2025, exarado pela Procuradoria Geral da Entidade, no âmbito do procedimento licitatório em curso, destinado à contratação de empresa para a gestão e fornecimento de créditos de vale-transporte aos servidores, passo a manifestar-me conclusivamente nos seguintes termos:

Ressalte-se que este ato decisório encontra respaldo no art. 14, inciso III, alínea “a”, do Decreto Federal nº 11.246/2022, que trata da competência do Agente de Contratação para decidir sobre impugnações ao edital, combinado com o art. 8º, parágrafo 5º, da Lei nº 14.133/2021, que prevê a designação do Pregoeiro para conduzir as licitações na modalidade Pregão.

I – Da manutenção do valor global estimado da contratação

Conforme orientação exarada pela Procuradoria, acato a recomendação de manutenção do valor global estimado da contratação, contemplando tanto o valor facial dos créditos de vale-transporte quanto a taxa de administração da empresa contratada. Tal medida tem como finalidade assegurar adequada previsão orçamentária e controle da despesa pública, em consonância com os princípios da legalidade e da responsabilidade fiscal.

II – Da aplicação das penalidades sobre o valor global do contrato

Em observância ao artigo 156, parágrafo 3º, da Lei nº 14.133/2021, acata-se a recomendação de manutenção da previsão de aplicação de penalidades com base no valor global do contrato. Ressalva-se, entretanto, a necessidade de que a aplicação das penalidades seja realizada com observância dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e equilíbrio contratual, à luz das circunstâncias específicas de cada caso concreto.

III – Da devolução de créditos não utilizados

Quanto ao item 3.6.2. do Termo de Referência anexo ao Edital nº 9/2025, que determina à contratada a devolução de créditos de vale-transporte não utilizados, acato a recomendação para que

**CONSELHO REGIONAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS
NO ESTADO DE SÃO PAULO
CORE-SP**

seja realizada a **supressão** respectiva, diante da constatação de impossibilidade técnica de execução, por fatores alheios à vontade e à atuação da contratada.

Ressalto que além do posicionamento exarado pela Procuradoria Geral da Entidade, a Unidade Demandante também se manifestou favoravelmente à supressão do item supramencionado, que previa tal obrigação. Essa convergência de entendimentos reforça a necessidade de ajuste no instrumento convocatório, de modo a garantir a exequibilidade contratual, preservar o interesse público e evitar a imposição de encargos indevidos à futura contratada.

Ante o apresentado, o entendimento é de que a Impugnação ao Edital **SERÁ ACATADA PARCIALMENTE**.

Da Decisão

Sendo assim, nos termos do parágrafo único do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, entende esta Pregoeira pelo acolhimento parcial do pedido de impugnação apresentado pela empresa Incluir Benefícios Ltda, para fins de supressão do item 3.6.2. do artefato denominado Termo de Referência nº 44/2025.

Permanece, contudo, mantido o valor global do contrato para todos os fins, em atenção à necessária previsão orçamentária, ao controle da despesa pública e à observância do princípio da proporcionalidade na eventual aplicação de sanções.

Por fim, comunicamos que aos atos motivadores será dada a devida publicidade.

Publique-se.

Cristik Menken Moura
Pregoeira
Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado de São Paulo/Core-SP

**CONSELHO REGIONAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS
NO ESTADO DE SÃO PAULO
CORE-SP**