



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICIPIO DE SÃO VICENTE DO SUL
PROCURADORIA MUNICIPAL

PARECER N°. 189/2026

Processo nº: 286/2026
Modalidade: Pregão Eletrônico nº 21/2026
Impugnação Empresa: VÓLUS INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA. CNPJ sob o nº 03.817.702/0001-50. REQUISITO: ITEM 1.3.5 DO EDITAL
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 730/2026 – PROCESSO LICITATÓRIO Nº 286/2026
EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO UASG: 988675 Nº 21/2026
OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de cartões vale alimentação para funcionários e servidores públicos do Poder Executivo e Poder Legislativo do Município de São Vicente do Sul/RS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PÚBLICA. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 021/2026. OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DE VALE-ALIMENTAÇÃO E VALE-REFEIÇÃO. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REDE CREDENCIADA NO MOMENTO DE APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA (ITEM 1.3.5). RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE E ISONOMIA. VIOLAÇÃO AO ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E AOS ARTS. 5º E 62 DA LEI Nº 14.133/2021. SÚMULA Nº 272 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). REQUISITO QUE DEVE CONSTITUIR CLÁUSULA DE EXECUÇÃO CONTRATUAL E NÃO DE HABILITAÇÃO. CONCESSÃO DE PRAZO RAZOÁVEL (30 DIAS) APÓS A ASSINATURA DO AJUSTE PARA IMPLEMENTAÇÃO DA REDE CREDENCIADA LOCAL. PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO. NULIDADE DE PARTE DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. REFORMA DO EDITAL, REPUBLICAÇÃO E REABERTURA DE PRAZOS LEGAIS (ART. 55, § 1º, DA LEI Nº 14.133/2021). OPINIÃO CONSTITUTIVA PELO DEFERIMENTO DA IMPUGNAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de tempestiva Impugnação ao Edital formulada pela sociedade empresária VÓLUS INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA, devidamente qualificada nos autos do processo em epígrafe, em face dos termos estipulados no instrumento convocatório do

Rua General João Antonio, n.º 1305 – São Vicente do Sul -RS – CEP 97420000
Fone 0800 000 4377
www.saovicentedosul.rs.gov.br
Procurador@saovicentedosul.rs.gov.br



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE DO SUL
PROCURADORIA MUNICIPAL**

Pregão Eletrônico nº 021/2026, Processo Administrativo nº 286/2026, promovido pela Prefeitura Municipal de São Vicente do Sul - RS. O certame licitatório tem como escopo a seleção de proposta mais vantajosa para a prestação de serviços continuados de administração, gerenciamento e emissão de vale-alimentação e vale-refeição em favor dos servidores públicos deste Município.

Em síntese, insurge-se a empresa impugnante contra a exigência inserida no item 1.3.5 do instrumento convocatório, a qual impõe aos licitantes a obrigação de apresentar, no momento de entrega de suas propostas e documentos de habilitação, a comprovação de posse de uma rede credenciada de estabelecimentos comerciais (restaurantes, mercados, padarias, etc.) plenamente operacionais e previamente conveniados no âmbito territorial do Município de São Vicente do Sul - RS.

Aduz a impugnante que tal determinação editalícia padece de vício de ilegalidade por gerar restrição desarrazoada ao caráter competitivo da licitação e violar os princípios da isonomia e da economicidade. Sustenta que o credenciamento de estabelecimentos locais implica severos custos comerciais e operacionais que as licitantes não podem ser compelidas a suportar previamente à celebração do contrato. Por conseguinte, requer: a) o julgamento de total procedência da impugnação; b) a reforma do edital para facultar a comprovação da rede credenciada apenas na fase de execução do contrato; c) a concessão de um prazo de, no mínimo, 30 (trinta) dias após a assinatura do ajuste para a composição da rede credenciada; e d) a republicação do instrumento convocatório com a consequente reabertura de prazos, nos moldes previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

Instada a se manifestar pelo pregoeiro e em cumprimento ao múnus institucional de controle prévio de legalidade consagrado no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, a Procuradoria Geral do Município emite a presente manifestação técnica, analisando os fundamentos de fato e de direito à luz da legislação, da doutrina administrativista pátria e da jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas.

DA TEMPESTIVIDADE

Ab initio, cumpre examinar os pressupostos formais de admissibilidade da peça impugnatória. O regime processual das impugnações administrativas encontra-se delineado no art. 164, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021, o qual preceitua, *ipsis litteris*:

"Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por

Rua General João Antonio, n.º 1305 – São Vicente do Sul -RS – CEP 97420000

Fone 0800 000 4377

www.saovicentadosul.rs.gov.br

Procurador@saovicentadosul.rs.gov.br



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICIPIO DE SÃO VICENTE DO SUL
PROCURADORIA MUNICIPAL**

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."

No caso concreto, verifica-se que a petição foi protocolada pela impugnante por meio do canal eletrônico oficial em 04 de setembro de 2026, respeitando com folga o limite temporal de 3 (três) dias úteis anteriores à abertura da sessão pública. Presente, ademais, a plena legitimidade ativa da peticionária, que possui interesse comercial direto na disputa do certame. Desta forma, deve a presente impugnação ser conhecida, passando-se à análise meritória de seus termos.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Da Restrição à Competitividade e a Ilegalidade da Exigência Prévia

O cerne da controvérsia reside na legalidade da exigência editalícia de apresentação da rede credenciada operacional no momento de abertura do certame. Sob o manto dos princípios basilares que regem a atividade administrativa, notadamente os princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, competitividade e busca da proposta mais vantajosa (insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021), a exigência sob exame revela-se insustentável.

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece, como regra pétrea, a obrigatoriedade de realização de licitação pública para as contratações públicas, mas restringe de maneira peremptória a imposição de barreiras qualificatórias, determinando que o processo respectivo:

"[...] assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

Ao examinar o comando constitucional, fica evidente que o legislador constituinte buscou impedir a inserção de barreiras desnecessárias ou discriminatórias que possam asfixiar a concorrência e afastar potenciais participantes de boa-fé. A exigência de que uma empresa licitante já possua uma rede local devidamente formalizada com dezenas de comerciantes locais antes mesmo de ser declarada vencedora cria um ônus financeiro e comercial antecipado e desarrazoado.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE DO SUL
PROCURADORIA MUNICIPAL**

Com efeito, para credenciar um estabelecimento, a empresa emissora de vales deve empregar esforço de vendas, deslocar pessoal de campo, negociar taxas, assinar contratos bilaterais e, não raramente, realizar integrações tecnológicas. Exigir que todas as empresas interessadas em participar da disputa incorram em tais custos de mobilização de forma antecipada, sob pena de inabilitação, atenta diretamente contra a lógica da economicidade e o bom senso comercial.

A matéria sob debate encontra-se pacificada no âmbito do controle externo brasileiro. O Tribunal de Contas da União (TCU) editou a Súmula nº 272, cujo verbete resume com clareza solar a vedação à imposição de custos prévios que não guardem relação lógica com a habilitação em si, *verbis*:

Súmula TCU nº 272: *"No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato."*

A exigência de rede credenciada pré-existente constitui típica afronta à Súmula nº 272/TCU. Se a licitante precisa arcar com os custos comerciais do credenciamento antes de saber se vencerá o certame, há evidente barreira de entrada. Isso protege indevidamente a empresa que eventualmente já preste o serviço no Município, perpetuando monopólios fáticos e violando o princípio constitucional da impessoalidade. A rede credenciada é um instrumento de execução do contrato e, portanto, sua comprovação integral deve ser diferida para o período pós-contratação sopesado um prazo de mobilização razoável.

DA DOCTRINA E DO PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

A doutrina administrativista acompanha de forma uníssona os ditames constitucionais e a orientação do TCU. O emérito jurista Marçal Justen Filho adverte que as exigências de qualificação técnica devem limitar-se aos elementos indispensáveis para garantir a futura execução do objeto, sem impor barreiras de mercado. Quando o edital padece de vício de nulidade, ensina o ilustre autor, que:

"[...] a Administração tem o dever de pronunciá-la, até mesmo de ofício, tão logo tenha conhecimento de sua existência, conforme lição unânime e pacífica da doutrina e da jurisprudência. Isso, porque a omissão do interessado somente afeta os casos de anulabilidade, onde estão envolvidos interesses privados e disponíveis dos licitantes. Nessa (e somente nessa) hipótese, a inexistência de impugnação convalida o ato e acarreta o desaparecimento do vício." (JUSTEN FILHO, Marçal. Retirado de: Calasans

Rua General João Antonio, n.º 1305 – São Vicente do Sul -RS – CEP 97420000

Fone 0800 000 4377

www.saovicentadosul.rs.gov.br

Procurador@saovicentadosul.rs.gov.br



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE DO SUL
PROCURADORIA MUNICIPAL**

Junior, José Manual da Licitação: com base na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 /
José Calasans Junior. – 3. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2021 .P.72)

A correção de rumos pela Administração Pública é emanção direta do Princípio da Autotutela, consagrado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal (STF), a qual estabelece, de forma paradigmática:

***Súmula STF nº 473:** "A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial."*

A eminente jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro reforça que o controle de legalidade não é mera faculdade, mas um poder-dever indeclinável do administrador público:

"[...] diante de determinados casos concretos, pode acontecer que a manutenção do ato ilegal seja menos prejudicial ao interesse público do que a sua anulação... por outro lado, não pode o Poder Público ficar dependendo de provocação do interessado para declarar a nulidade do ato, incumbindo-lhe o poder-dever de fazê-lo, com base em seu poder de autotutela." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 2026.39ª Ed.:Editora Forense.P.639 e 640)

No caso em tela, a ilegalidade do item 1.3.5 é flagrante. Caso mantida, a cláusula maculará a licitação de nulidade insanável por restrição à ampla concorrência, ensejando futuras representações perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) ou ações judiciais que certamente paralisarão a contratação de serviço essencial para os servidores municipais. Implica, assim, a aplicação imediata do poder-dever de autotutela para reformar o instrumento editalício.

Da Modificação Substancial, Republicação e Reabertura de Prazo

Reconhecida a procedência do pleito e a necessidade de reformulação do item 1.3.5, alterando a comprovação da rede credenciada de requisito habilitatório para cláusula de execução contratual, com a consequente concessão de prazo de 30 (trinta) dias corridos após a assinatura do contrato para tal fim, impõe-se analisar os reflexos procedimentais dessa alteração.

O art. 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 regula de maneira estrita as consequências de modificações realizadas no texto original do edital, determinando, expressamente:

Rua General João Antonio, n.º 1305 – São Vicente do Sul -RS – CEP 97420000
Fone 0800 000 4377
www.saovicentadosul.rs.gov.br
Procurador@saovicentadosul.rs.gov.br



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICIPIO DE SÃO VICENTE DO SUL
PROCURADORIA MUNICIPAL**

"Art. 55. [...] § 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas."

Como a exclusão da exigência de rede credenciada pré-existente desonera drasticamente as licitantes de um elevado encargo financeiro e mercadológico prévio, tal modificação impacta diretamente na formulação das propostas de preços e amplia de forma substancial o leque de empresas aptas a concorrer. Assim, resta indiscutível que a alteração compromete e afeta a formulação das propostas, tornando mandatória a republicação do edital e a reabertura integral do prazo original do certame.

Essa obrigatoriedade é respaldada pela jurisprudência remansosa do Plenário do TCU. O Acórdão nº 2.032/2021-TCU-Plenário cristaliza tal dever em termos definitivos:

Acórdão TCU nº 2.032/2021 - Plenário: *"[Enunciado] A alteração de cláusula editalícia capaz de afetar a formulação das propostas dos licitantes sem a republicação do edital e a reabertura dos prazos para apresentação de novas propostas ofende os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia."*

Ademais, no Acórdão nº 1.608/2015-TCU-Plenário, o Tribunal de Contas da União destacou que a republicação é obrigatória *"mesmo na situação em que tenha sido excluída exigência de qualificação técnica e todos os licitantes tenham sido comunicados da modificação"*, sob pena de se restringir a oportunidade de participação de novos interessados que, cientes da antiga e rigorosa barreira de entrada, haviam desistido de participar do certame.

Dessa forma, conclui-se que o acolhimento da impugnação da empresa Vólus impõe, por dever decorrente de lei e de sólida jurisprudência, a reformulação da redação do item 1.3.5, com sua posterior republicação nos diários oficiais e portal do PNCP, reabrindo-se em sua integralidade os prazos regulamentares da licitação.

CONCLUSÃO

Ex positis, diante de toda a fundamentação jurídica exposta, em consonância com a Constituição Federal de 1988, com os princípios da Lei Federal nº 14.133/2021, com a Súmula nº 272 do TCU e com a melhor doutrina administrativista pátria, esta Procuradoria Geral do Município emite parecer opinativo e conclusivo no sentido de:



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE DO SUL
PROCURADORIA MUNICIPAL**

1. **CONHECER** da Impugnação ao Edital interposta pela empresa VÓLUS INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA, posto que preenchidos todos os pressupostos formais de admissibilidade e tempestividade;

2. No mérito, julgar pela **TOTAL PROCEDÊNCIA** do pleito recursal, acolhendo integralmente as razões apresentadas pela impugnante, ante a manifesta ilegalidade e abusividade da exigência prevista no item 1.3.5 do instrumento convocatório;

3. **DETERMINAR A REFORMA** do Edital de Pregão Eletrônico nº 021/2026, promovendo a alteração do item 1.3.5 para que a comprovação de posse de rede credenciada operacional passe a figurar como **obrigação de execução contratual**, a ser atendida e comprovada pela empresa adjudicatária no prazo de **até 30 (trinta) dias úteis** a contar da data de assinatura do respectivo contrato administrativo;

4. **DETERMINAR A REPUBLICAÇÃO** do instrumento convocatório, com suas alterações devidamente divulgadas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e nos órgãos de imprensa oficial, com a **reabertura integral de todos os prazos legais** para apresentação e formulação de propostas, em estrito cumprimento ao disposto no art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e nos acórdãos do TCU.

Submeta-se o presente Parecer à consideração do Pregoeiro e à dita Autoridade Superior para deliberação, homologação e cumprimento das providências operacionais recomendadas.

É o Parecer.

São Vicente do Sul – RS, 09 de setembro de 2026.

**RODRIGO MOTTA DE MORAES
PROCURADOR DO MUNICÍPIO**

RODRIGO MOTTA
DE
MORAES:0112102
7008

Assinado digitalmente por RODRIGO MOTTA
DE MORAES:01121027008
ND: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC SOLUTI
Múltipla v5, OU=29803902000148, OU=
Presencial, OU=Certificado PF A3, CN=
RODRIGO MOTTA DE MORAES:01121027008
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização:
Data: 2026.09.09 13:55:29-03'00'
Foxit PDF Reader Versão: 2024.4.0

Rua General João Antonio, n.º 1305 – São Vicente do Sul -RS – CEP 97420000

Fone 0800 000 4377

www.saovicentadosul.rs.gov.br

Procurador@saovicentadosul.rs.gov.br



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICIPIO DE SÃO VICENTE DO SUL
PROCURADORIA MUNICIPAL**

Rua General João Antonio, n.º 1305 – São Vicente do Sul -RS – CEP 97420000
Fone 0800 000 4377
www.saovicentadosul.rs.gov.br
Procurador@saovicentadosul.rs.gov.br