

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

PROCESSO Nº 915/2025 (1DOC)

CREDENCIAMENTO Nº 01/2026

OBJETO: “Credenciamento para contratação de empresa para prestação de serviços de gerenciamento, administração, emissão e fornecimento de Vale Alimentação e de Vale Refeição, na forma de cartão eletrônico com chip, magnético ou de tecnologia similar, para utilização por funcionários do CONSAMU”.

I. DAS PRELIMINARES

Trata-se de análise e julgamento da impugnação ao Edital supracitado, interposta tempestivamente pela empresa BIZ INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A., inscrita no CNPJ sob o nº 12.481.100/0001-66.

II. DOS MOTIVOS DA IMPUGNAÇÃO

Em síntese, a empresa alega não ser aplicável a exigência de comprovação de rede credenciada para a modalidade de arranjo aberto, e supostamente o edital descaracteriza a natureza pré-paga do benefício alimentação. Na análise das alegações, iremos expor cada apontamento realizado pela impugnante.

III. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

Preliminarmente, verifica-se quanto a competência de julgamento do recurso, vejamos o que diz o Decreto 11.246/2022, em seu artigo 14:

Art. 14. Caberá ao agente de contratação, em especial:

I - tomar decisões em prol da boa condução da licitação, dar impulso ao procedimento, inclusive por meio de demandas às áreas das unidades de contratações, descentralizadas ou não, para fins de saneamento da fase preparatória, caso necessário;

II - acompanhar os trâmites da licitação e promover diligências, se for o caso, para que o calendário de contratação de que trata o inciso III do caput do art. 11 do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, seja cumprido, observado, ainda, o grau de prioridade da contratação; e

III - conduzir e coordenar a sessão pública da licitação e promover as seguintes ações:

a) receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos seus anexos e requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos, caso necessário;

b) verificar a conformidade da proposta mais bem classificada com os requisitos estabelecidos no edital;

c) verificar e julgar as condições de habilitação;

d) sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas; e

e) encaminhar à comissão de contratação, quando for o caso:

1. os documentos de habilitação, caso se verifique a possibilidade de saneamento de erros ou de falhas que não alterem a substância dos documentos e a sua validade jurídica, conforme o disposto no § 1º do art. 64 da Lei nº 14.133, de 2021; e

2. os documentos relativos aos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 da Lei nº 14.133, de 2021;

f) negociar, quando for o caso, condições mais vantajosas com o primeiro colocado;

g) indicar o vencedor do certame;

h) conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e

i) encaminhar o processo instruído, após encerradas as fases de julgamento e de habilitação e exauridos os recursos administrativos, à autoridade superior para adjudicação e para homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado, na fase externa, por equipe de apoio, de que trata o art. 4º, e responderá individualmente pelos atos que praticar, exceto quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º A atuação do agente de contratação na fase preparatória deverá ater-se ao acompanhamento e às eventuais diligências para o fluxo regular da instrução processual.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, o agente de contratações estará desobrigado da elaboração de estudos preliminares, de projetos e de anteprojetos, de termos de referência, de pesquisas de preço e, preferencialmente, de minutas de editais.

§ 4º Para fins do acompanhamento de que trata o inciso II do caput, o setor de contratações enviará ao agente de contratação o relatório de riscos de que trata o art. 19 do Decreto nº 10.947, de 2022, com atribuição ao agente de impulsionar os processos constantes do plano de contratações anual com elevado risco de não efetivação da contratação até o término do exercício.

§ 5º Observado o disposto no art. 10 deste Decreto, o agente de contratação poderá delegar as competências de que tratam os incisos I e II do caput, desde que seja devidamente justificado e que não incidam as vedações previstas no art. 13 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

§ 6º O não atendimento das diligências do agente de contratação por outros setores do órgão ou da entidade ensejará motivação formal, a ser juntada aos autos do processo.

§ 7º As diligências de que trata o § 6º observarão as normas internas do órgão ou da entidade, inclusive quanto ao fluxo procedimental. Parágrafo único. O pregoeiro poderá solicitar manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar sua decisão

Portanto, o Agente de Contratação/Pregoeiro é o responsável para receber, examinar e decidir as impugnações, e caso identifique ser necessário, poderá solicitar a manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão.

Inicialmente esclarecemos que antes mesmo da publicação do edital, a Minuta deste foi detalhadamente analisada, pelo Setor Jurídico do CONSAMU, quanto aos preceitos de legalidade das cláusulas ali determinadas. Inclusive, tem seu parecer técnico vinculado ao processo.

Satisfeitos os pressupostos de admissibilidade, conheço a impugnação e passo ao exame do mérito.

1. Da suposta necessidade de adequação do Edital ao Decreto nº 12.712/2025 e exigência de apresentação da rede credenciada

A impugnante alega que é vedado aos entes públicos restringir a participação de empresas aptas a operar em quaisquer modalidades de arranjo de pagamento, além de assegurar a competitividade e a ampla participação, evitando requisitos que limitem indevidamente o caráter isonômico do certame.

Conforme item 2.1. do Edital “*poderão participar deste Credenciamento Público quaisquer pessoas jurídicas que atendam aos requisitos previstos neste Edital, e **que operam por meio de arranjos de pagamento abertos ou fechados, desde que atendidos os requisitos de transparência, fiscalização e preservação dos princípios administrativos***”.

Ou seja, não há restrição em relação ao arranjo de pagamento utilizado pela empresa participante, como mencionado pela impugnante.

Ainda, a impugnante sustenta que empresas que operam com arranjo aberto devem ser dispensadas de comprovar a rede credenciada mencionada no item 3.1.5.2. do Anexo I – Termo de Referência, uma vez que cartões com bandeiras internacionais ou nacionais são universalmente aceitos nas maquinetas de pagamento, sendo a sua manutenção considerada ilegal, antieconômica, violadora da isonomia e da competitividade.

O tema já foi objeto de impugnação, por parte da empresa VOLUS INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA. Mesmo assim, a presente foi encaminhada para nova análise do setor requisitante do processo, que se manifestou:

Em atenção à impugnação apresentada, esclarece-se que a exigência de comprovação de rede credenciada prevista no edital tem como objetivo garantir a adequada prestação do serviço aos beneficiários, assegurando a existência de estabelecimentos aptos e efetivamente disponíveis para utilização dos benefícios.

Conforme disposto no edital:

“3.1.5 A quantidade mínima estabelecida neste item tem como objetivo contemplar uma quantidade satisfatória de estabelecimentos para atendimento aos funcionários do CONSAMU;”

Destaca-se que a rede exigida está limitada exclusivamente aos municípios onde o CONSAMU possui atuação, conforme planilha constante no edital, ou seja, não se trata de

exigência ampla ou genérica, mas sim de uma definição direcionada à realidade operacional do Consórcio e à localização de seus colaboradores.

Ademais, o edital estabelece critérios objetivos de comprovação:

“3.1.5.1. As empresas devem comprovar a rede credenciada por meio de uma lista contendo o CNPJ, o endereço e os dados de contato dos estabelecimentos, não sendo suficiente a apresentação de mera declaração.”

E ainda:

“3.1.5.2. A rede credenciada das empresas de arranjo aberto também deve apresentar algum documento que comprove o vínculo com a bandeira, a abrangência da rede e lista com CNPJ, contato e endereço dos estabelecimentos credenciados. Também será aceito, link eletrônico contendo a relação atualizada de estabelecimentos que aceitam a bandeira.”

Ou seja, o próprio edital já contempla flexibilização para empresas que operam em arranjo aberto, permitindo, inclusive, a apresentação de link eletrônico ou documentação que comprove a abrangência da rede, não se limitando a modelos tradicionais de credenciamento.

Ressalta-se que a exigência não tem caráter restritivo, mas sim a finalidade de garantir:

- A efetiva disponibilidade do serviço nas localidades atendidas;
- A compatibilidade dos estabelecimentos com o objeto contratado;
- A possibilidade de verificação e fiscalização por parte da Administração;
- Segurança e comodidade aos usuários do benefício.

A simples alegação de ampla aceitabilidade nacional, sem comprovação objetiva, não assegura que os estabelecimentos nos municípios atendidos pelo CONSAMU estejam aptos a aceitar o benefício, especialmente em localidades de menor porte.

Dessa forma, a exigência de comprovação de rede credenciada, inclusive para empresas que operam em arranjo aberto, mostra-se necessária, razoável e alinhada ao interesse público, motivo pelo qual deve ser mantida.

No que se refere à alegação de restrição à competitividade, esclarece-se que o edital não impede a participação de empresas que operam em arranjo aberto.

A exigência prevista refere-se apenas à comprovação da capacidade de atendimento nas localidades abrangidas pelo CONSAMU, não havendo vedação quanto ao modelo de operação adotado pela empresa.

Assim, não há afronta aos princípios da competitividade ou da neutralidade tecnológica.



Quanto à alegação de necessidade de adequação ao Decreto nº 12.712/2025 e à Lei nº 14.442/2022, esclarece-se que o edital foi elaborado em conformidade com a legislação aplicável e com base em entendimento consolidado do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

As exigências estabelecidas visam garantir a adequada execução contratual, não havendo irregularidade que justifique sua alteração.

Desta forma, conforme análise do setor requisitante, é evidente que a comprovação da rede credenciada é essencial para a execução do serviço, mesmo que a empresa atue por meio de arranjo aberto, pois além das bandeiras amplamente aceitas no mercado (como as citadas pela empresa impugnante), existem outras que podem não contemplar de forma satisfatória o interesse público envolvido nesta contratação, principalmente em relação as cidades de menor porte.

Ainda, conforme decisão anterior a empresa VOLUS, a mesma foi encaminhada para análise e apoio da Assessoria Jurídica do CONSAMU, que se manifestou:

A controvérsia cinge-se à legalidade da exigência de apresentação da rede credenciada (ainda que para arranjo aberto), prevista como qualificação técnica no item 5.4.5 do edital.

O art. 67 da Lei 14.133/2021 autoriza que o edital estabeleça critérios de qualificação técnica diretamente vinculados ao objeto, desde que:

- a) necessários;
- b) proporcionais;
- c) compatíveis com o interesse público;
- d) não restritivos indevidamente à competição.

Aqui, a Administração demonstrou, em manifestação técnica, que:

- o CONSAMU atua em diversos municípios, inclusive de pequeno porte;
- não há garantia de que a bandeira, embora amplamente difundida no território nacional, seja efetivamente aceita em cada localidade onde há servidores;
- é necessária a possibilidade de fiscalização e verificação objetiva por parte do gestor;
- o edital permitiu flexibilizações para arranjo aberto (inclusive link eletrônico comprovando abrangência), não exigindo credenciamento tradicional.

O entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, competente para apreciar a matéria envolvendo o CONSAMU, reforça a legitimidade das exigências relativas ao arranjo de pagamento e à comprovação de rede:

ACÓRDÃO Nº 1866/24 - Tribunal Pleno

*Representação da Lei de Licitações. Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP). Pregão Eletrônico n.º 653/2023. Exigências Editalícias. Legalidade. **Arranjo de Pagamento Aberto. Interoperabilidade. Quantidade de Estabelecimentos Credenciados. Prazo para Apresentação. Discricionariedade Administrativa. Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Improcedência.** (...) Compulsando os autos, entendo que as manifestações técnicas uniformes devem ser seguidas. Isso porque a presente Representação da Lei de Licitações não apresentou fundamentos jurídicos suficientes para comprovar qualquer ilegalidade ou desvio de finalidade nas exigências editalícias.*

(...) O Decreto Federal n.º 10.854/2021 prevê a possibilidade de adoção de arranjos de pagamento abertos ou fechados, permitindo à administração pública escolher a opção que melhor atenda ao interesse público.

(...) Por fim, em respeito ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, após a publicação do edital, a administração pública está vinculada às normas e condições nele estabelecidas. Portanto, entendo que a improcedência desta é justificada, de modo a se garantir a continuidade do processo licitatório em conformidade com a legislação vigente e os princípios da Administração Pública.”

Ou seja, o entendimento do TCE – PR, demonstra que a interoperabilidade não elimina a possibilidade de exigências complementares, que exigir quantidade mínima de estabelecimentos na área de atuação é legítimo e que a Administração possui discricionariedade técnica para estabelecer critérios de habilitação, desde que fundamentados;

Portanto, a exigência está materialmente justificada.

Cabe ressaltar que a comprovação da rede credenciada deverá ocorrer após a assinatura do termo de credenciamento, conforme item 3.1.6 do Anexo I – Termo de Referência, não influenciando na habilitação e credenciamento da mesma para participar deste certame:

3.1.6 Após a assinatura do termo de credenciamento, as empresas que não possuírem o quantitativo mínimo descrito na tabela do item 3.1.4, terão o prazo de 10 (dez) dias úteis para complementação da lista da rede credenciada, a fim de atender à exigência do item 3.1.5.

3.1.6.1 O prazo acima mencionado será contado a partir da assinatura do termo de credenciamento.



Desta forma, constatamos que as exigências previstas no Edital e seus anexos estão alinhados aos entendimentos do TCE/PR, sendo razoáveis e proporcionais a fim de garantir o interesse público da contratação, mantendo a ampla competitividade.

Ainda, a impugnante alega que a exigência (comprovação da rede credenciada) formulada pela administração fere os princípios da isonomia, economicidade, impessoalidade e eficiência administrativa.

Porém, tais alegações não se sustentam, considerando que a comprovação da rede credenciada ocorrerá após a assinatura do termo de credenciamento, ou seja, qualquer empresa que atenda aos critérios de habilitação previstos no item 5 do Edital poderão participar do processo de escolha pelos próprios beneficiários do serviços, conforme item 5 do Anexo I – Termo de Referência, sendo que as duas empresas mais votadas pelos beneficiários serão efetivamente contratadas, devendo as mesmas comprovarem a rede mínima credenciada neste momento, justamente em respeito ao princípio da eficiência administrativa e visando atender ao interesse público da contratação.

Ademais, a impugnante cita que *“a limitação imposta pelo edital, ao condicionar a habilitação das empresas de arranjo aberto à apresentação de rede credenciada, acarreta inequívoco prejuízo à Administração Pública [...]”*. Porém, como já abordado anteriormente, a comprovação de rede mínima credenciada **não está prevista entre os critérios de habilitação**, sendo que a empresa deverá comprová-la apenas posteriormente a assinatura do termo de credenciamento.

2. Da suposta ilegalidade do pós pagamento

Em resumo, a impugnante alega que o edital supostamente descaracteriza a natureza pré-paga do benefício alimentação ao prever no item 18.1. f) do Edital que o pagamento será realizado em até trinta dias após o recebimento definitivo da Nota Fiscal.

O tema já foi abordado pela Assessoria Jurídica do CONSAMU no parecer da minuta do Edital, como segue:

Existe um entendimento de que o artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22, inciso III, obrigaria o ente a antecipar o pagamento à empresa contratada para que repasse aos empregados.

Essa situação também foi objeto da consulta retro mencionada, a qual trouxe a seguinte resposta:

RESPOSTA: Os órgãos da administração pública com empregados públicos regidos pela CLT devem cumprir o disposto no art. 3º, inciso II, da Lei n.

14.442/22. Contudo, a taxa de administração, caso existente, deve respeitar o art. 62 da Lei n. 4.320/64.

Cumpre informar que, tradicionalmente sempre foi utilizado o sistema, dentro do CONSAMU, de reembolso à operadora, mediante boleto. Partindo deste ponto, ainda que exista orientação, em sentido contrário no Acórdão 51/25, outros dois acórdãos recentes têm interpretações divergentes desta:

ACÓRDÃO Nº 2070/23 - Tribunal Pleno

Com efeito, não há como se concluir que a legislação em comento teria alterado os estágios da despesa pública, tampouco se extrai que a exigência defendida pela Representante trouxesse qualquer interesse público, [...] compreendo que não há irregularidade na previsão editalícia que previu o pagamento da empresa em até 30 dias da emissão, recebimento, aceitação e certificação da Nota Fiscal/Fatura Eletrônica emitida pela contratada. Inclusive, esse entendimento já foi adotado pelo TCU em caso semelhante [...] Desta forma, não vislumbro que a expressão “natureza pré-paga” esteja vinculada ao desembolso dos valores pela Administração Pública, tampouco que se coadune com a hipótese de antecipação de pagamento disciplinada pelo art. 145, § 1º, da Lei n.º 14.133/21 da nova Lei de Licitações.

[...]

ACÓRDÃO Nº 3337/24 - Tribunal Pleno

*[...] Tal esclarecimento corrobora a conclusão de que a expressão “natureza pré-paga”, contida tanto no art. 175 do Decreto nº 10.854/21 quanto no art. 3º, II, da Lei nº 14.442/22, refere-se à disponibilização do benefício aos empregados de forma antecipada ao labor, ou seja, o carregamento dos cartões pelas empresas intermediadoras, com a disponibilização do valor referente ao auxílio-alimentação, deve ocorrer previamente ao mês trabalhado, de modo a garantir o caráter pré-pago do benefício, **em prol dos trabalhadores**. [...]*

*Nessa linha, **tratando-se de recursos públicos, o repasse de valores pela Administração à empresa intermediadora dos benefícios de auxílio-alimentação deve ocorrer, em regra, apenas após a disponibilização dos créditos aos trabalhadores e a apresentação da documentação comprobatória**. No mesmo sentido, vale citar os recentes Acórdãos nº 2913/23, 2510/24 e nº 736/24, todos do Tribunal Pleno desta Corte de Contas.*

*Por fim, ressalta-se que a **antecipação de pagamento pelos entes públicos é admitida apenas em hipóteses excepcionais**, que devem estar expressamente justificadas em cada caso concreto, conforme disposto no art. 145, § 1º da Lei 14.133/20217, ainda mais considerando os riscos a que se expõe a Administração em tais situações.*

Em pesquisa recente de jurisprudência, verificou-se, novamente este entendimento sobre a possibilidade de pagamento após a prestação do serviço, bem como também foi tocado no assunto do regime aberto/fechado:

Representação da Lei de Licitações. Auxílio-alimentação. Exigência de quórum mínimo de adesão. Alegações de direcionamento e exigências desproporcionais. Edital e anexos amparados em normas legais, jurisprudência e justificativas técnicas. Inexistência de irregularidades. Improcedência.

(REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES n.º 132210/2025, Acórdão n.º 3299/2025, Tribunal Pleno, Rel. MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, julgado em 17/11/2025, veiculado em 02/12/2025 no DETC)

*[...] No que se refere à alegação de que o modelo de pagamento pós pago, com quitação em até 30 dias após a prestação do serviço, violaria a natureza pré paga do auxílio-alimentação prevista na Lei n. 14.442/2022, ressalto que o Acórdão n. 3.337/24-STP deste Tribunal firmou entendimento no sentido de que **a característica pré paga do benefício se refere à disponibilização antecipada dos créditos aos trabalhadores, isto é, os valores devem estar carregados no cartão antes do início do mês de trabalho. Essa exigência, entretanto, não se confunde com o momento do pagamento da empresa administradora por parte da Administração Pública.** Ainda, conforme o referido acórdão, o pagamento à empresa prestadora de serviços somente pode ocorrer após a devida liquidação da despesa, ou seja, após a comprovação da prestação do serviço, conforme disciplinado na Lei n. 4.320/64 pelos arts. 605 e 64. Além disso, o Tribunal de Contas da União também segue essa orientação (...)*

*O Decreto Federal n. 10.854/2021 **admite expressamente a adoção tanto de arranjos abertos quanto fechados, cabendo à Administração Pública optar pela modalidade mais adequada ao interesse público.** Tal entendimento foi reconhecido no Acórdão n. 1.866/24, proferido no Processo n. 795514/23, de relatoria do Conselheiro Fábio de Souza Camargo, perante o Tribunal Pleno.*

Ante a contraposição de entendimentos, me filio ao segundo entendimento aqui exposto, considerando dentro da legalidade o repasse dos valores após a disponibilização dos benefícios aos trabalhadores.

Portanto, o Edital está em conformidade com entendimentos recentes do TCE/PR e análise da Assessoria Jurídica do CONSAMU, prevendo ainda a possibilidade de alteração da forma de pagamento, considerando a existência de decisões divergentes sobre o tema, conforme item 18.9 do Edital:

18.9 Caso o TCE/PR venha a consolidar futuramente orientação distinta para o modelo de pagamento, a forma de pagamento poderá ser adequada via termo aditivo.

IV. DECISÃO

Isto posto, conheço a impugnação apresentada pela empresa BIZ INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A considerando a tempestividade e regularidade formal, para no mérito, NEGAR-LHE provimento, pelos motivos expostos nos termos da legislação pertinente.

Destarte, a Resolução nº 004/2023 que regulamenta no âmbito do CONSAMU, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de Licitações e Contratos Administrativos;

Art. 9º A atuação do pregoeiro, em licitações na modalidade pregão, e do agente de contratação e da comissão de contratação, em licitações nas demais modalidades, inclui, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - receber, analisar e responder os pedidos de esclarecimentos;

II - receber, analisar e responder as impugnações ao edital e submeter sua resposta à ratificação do Diretor Administrativo;

Submeto a presente decisão à autoridade competente para apreciação e posterior ratificação.

Cascavel/PR, 24 de março de 2026.

(assinado digitalmente por)

José Augusto de Souza

Pregoeiro



JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

PROCESSO Nº 915/2025 (1DOC)

CREDENCIAMENTO Nº 01/2026

OBJETO: “Credenciamento para contratação de empresa para prestação de serviços de gerenciamento, administração, emissão e fornecimento de Vale Alimentação e de Vale Refeição, na forma de cartão eletrônico com chip, magnético ou de tecnologia similar, para utilização por funcionários do CONSAMU”.

RAZÕES: a empresa alega não ser aplicável a exigência de comprovação de rede credenciada para a modalidade de arranjo aberto, e supostamente o edital descaracteriza a natureza pré-paga do benefício alimentação.

De acordo com o inciso II, do art. 9º, da Resolução nº 004/2023, baseando-se na análise efetuada pelo Pregoeiro deste Consórcio, **RATIFICO** a decisão proferida, e NEGO PROVIMENTO à impugnação apresentada pela empresa BIZ INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A.

Cascavel/PR, 24 de março de 2026.

(assinado digitalmente)
MARCIANO SCHMITT
Diretor Administrativo do CONSAMU



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: CB6D-EACB-7130-A62F

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JOSÉ AUGUSTO DE SOUZA (CPF 099.XXX.XXX-93) em 24/03/2026 10:09:16 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)



MARCIANO SCHMITT (CPF 897.XXX.XXX-49) em 24/03/2026 11:04:58 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://consamu.1doc.com.br/verificacao/CB6D-EACB-7130-A62F>