



**ILUSTRÍSSIMA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO CONSÓRCIO DE SAÚDE
DOS MUNICÍPIOS DO OESTE DO PARANÁ - CONSAMU**

REF.: EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 01/2026

INEXIGIBILIDADE Nº 01/2026

Processo Administrativo nº 915/2025

A **VR BENEFÍCIOS E SERVIÇOS DE PROCESSAMENTO S.A.** (“VR Benefícios”), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 02.535.864/0001-33, estabelecida na Avenida dos Bandeirantes 460 – Brooklin Paulista – São Paulo/SP, CEP 04553-900, e-mail licitacao@vr.com.br, vem, tempestivamente, por seu representante legal, propor a presente, **IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL**, pelas razões de fato e de direito, doravante aduzidas.

I- A TEMPETIVIDADE

O Instrumento Convocatório determina:

11.1 Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos enquanto este permanecer em vigor.



Portanto, tempestiva presente impugnação.

II- DO CERTAME

O presente procedimento licitatório, na modalidade **CRENCIAMENTO N° 01/2026**, tem por objeto ***“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.”***

O referido edital, possui ilegalidades e não atende aos princípios constitucionais e licitatórios. Desta forma, não restou alternativa à ora **impugnante**, senão apresentar esta impugnação contra ao Edital, pelas razões jurídicas abaixo relacionadas:

III- DA ILEGALIDADE QUANTO A CONTRATAÇÃO DE APENAS DUAS EMPRESAS

O edital de **Credenciamento 01/2026**, embora trate de **credenciamento com prazo de vigência de 12 (doze) meses**, estabelece que **somente as 02 (duas) empresas mais votadas pelos beneficiários serão contratadas** para prestação dos serviços, vejamos:

“8.2. Não há limites de credenciados, desde que obedecidas as regras editalícias, em especial quanto à taxa de administração 0% (zero por cento), todavia, conforme disposições do Termo de Referência, serão formalizados os Termos de Credenciamento apenas com as duas empresas mais votadas pelos funcionários, para a prestação dos serviços pelos primeiros 12 (doze) meses.

5.3. Anualmente, durante a vigência do credenciamento, em datas definidas pelo CONSAMU, será realizado um processo interno



de escolha de duas empresas a serem contratadas pelos empregados públicos do CONSAMU. As empresas vencedoras que tiverem prestado serviço por um período de 12 (doze) meses poderão participar novamente do processo de votação.”

Cabe salientar que a legislação no que se refere ao credenciamento deve garantir a **ampla participação** de interessados, desde que atendam aos requisitos mínimos estabelecidos de forma objetiva no edital.

A exigência de contratação de apenas duas empresas, além de não estar prevista como critério de habilitação em processos de credenciamento em qualquer legislação específica, fere os princípios da **isonomia, impessoalidade e competitividade**, previstos na Constituição Federal.

O credenciamento não deve restringir a participação das empresas interessadas, neste sentido o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo trouxe em recente decisão que:

ACÓRDÃO - TC-017955.989.24-9 - EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. CREDENCIAMENTO. ADMINISTRAÇÃO, FORNECIMENTO, GERENCIAMENTO, IMPLEMENTAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE VALE REFEIÇÃO. EXIGÊNCIA DE NÚMERO MÍNIMO DE ADESÕES DE BENEFICIÁRIOS COMO EQUIPITO DE CONTRATAÇÃO. IRREGULAR. INCOMPATIBILIDADE COM A NATUREZA DO PROCEDIMENTO AUXILIAR PREVISTO NO ARTIGO 79 DA LEI 14.133/21. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. O credenciamento promovido com base no inciso II do artigo 79 da Lei Federal nº 14.133/21 não permite que o certame licitatório contenha critério de seleção que imponha número mínimo de adesões para a contratação das proponentes habilitadas, pois referida regra configura desvirtuamento da finalidade essencial do credenciamento, que consiste na seleção de todos os ofertantes que preencham os requisitos necessários para o



fornecimento de determinado bem ou serviço, preservada a possibilidade de livre seleção do contratado pelo beneficiário direto da prestação.

“Não é possível permitir que um procedimento de credenciamento fundado no artigo 79 da Lei Federal nº 14.133/21 tenha prosseguimento com um critério de seleção que impede a contratação de todos os interessados que preencham as condições estabelecidas pela Administração e que deixa de prestigiar as preferências individuais dos beneficiários. preencham as condições estabelecidas pela Administração e que deixa de prestigiar as preferências individuais dos beneficiários.

Considero, neste panorama, inconsistentes as alegações de que os custos operacionais e administrativos decorrentes da eventual contratação de todos os particulares que preencham os requisitos necessários para tanto ocasionaria a perda da vantajosidade, pois a pluralidade de prestadores de serviços e a elevação desse quantitativo no prazo de vigência do edital é da própria natureza do instituto do credenciamento, como destacado no parecer da Assessoria Técnico-Jurídica.

Vale registrar que o artigo 6º, XLIII, da Lei nº 14.133/21 define o credenciamento como “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados”. Além destes aspectos, a regra impugnada não possui previsão na Lei Federal nº 14.133/21 e extrapola o que poderia ser objeto de regulamento específico, na forma do §1º do artigo 79 da Nova Lei de Licitações e Contratos, dado o caráter restritivo que lhe é inerente.”

Ratificando o tema, o Tribunal de Contas da União (TCU), também apresenta orientações que devem ser observadas nos processos de



credenciamento, que, data vênua, não foram observados pelo presente edital:

*“Portanto, o processo de credenciamento é adotado quando não é viável ou adequado realizar uma licitação para selecionar o fornecedor. Contudo, é importante ressaltar que o credenciamento não obriga a administração pública a realizar a contratação [2], **mas em o fazendo, deverá contratar todos os credenciados.** (<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-9-1-credenciamento-2/>)”*

Com efeito, se mantida a exigência do item acima estará o **CONSAMU** criando uma restrição. E não há que se falar que tal limitação se encontra do campo do poder discricionário. O agente público pode optar por uma das várias soluções possíveis, desde que todas sejam válidas perante o direito.

Como visto acima, a determinação de contratação de apenas duas empresas é solução que é contrária ao fundamento da existência do próprio credenciamento, que é o de selecionar os fornecedores que atendam aos requisitos mínimos para a prestação do serviço, e, assim, possam executar o objeto da contratação.

O TCU em seu portal na internet segue com direções sobre o tema:

“Em todas essas situações de credenciamento, a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, o edital de credenciamento, com as condições padronizadas de contratação, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados durante a vigência do edital[15]. Também deverá ser publicado no PNCP o resultado, com a lista de credenciados[16].



Os fornecedores credenciados têm o direito de solicitar o descredenciamento a qualquer momento. No entanto, essa solicitação não exime o credenciado das obrigações decorrentes de contratos já assumidos nem das responsabilidades advindas destes[17].”

Ao restringir a contratação à empresa mais votada, o edital impõe uma limitação indevida à liberdade de escolha dos funcionários beneficiários. Essa medida desconsidera completamente a possibilidade de que um colaborador opte por uma empresa que tenha recebido menos votos, mas que, ainda assim, esteja devidamente credenciada e habilitada nos termos do edital.

Tal restrição fere gravemente o princípio da escolha individual e subjetiva, previsto no modelo de credenciamento com seleção a critério de terceiros, conforme o art. 79 da Lei nº 14.133/2021.

Nesse modelo, o **CONSAMU** deve garantir que o usuário final neste caso, o funcionário possa selecionar livremente entre os prestadores habilitados, sem imposição de maioria ou exclusividade.

Manter a contratação de apenas duas empresas com a Administração, sem previsão de escolha individual, compromete a legalidade do certame e o reveste de vícios que podem ensejar nulidade, por afronta direta aos princípios da isonomia, impessoalidade, eficiência e legalidade, que regem os processos administrativos e estão expressamente previstos na Constituição Federal e na Lei de Licitações.

O credenciamento, por sua natureza, deve priorizar o interesse público, promover a ampla participação de fornecedores e respeitar a liberdade de escolha dos beneficiários. O próprio órgão organizador reconhece que o objetivo do credenciamento é permitir que os funcionários avaliem as empresas interessadas e escolham aquela que melhor atende às suas necessidades. Ao determinar que apenas as duas empresas mais votadas serão contratadas, o edital desvirtua esse modelo,



impondo a todos os beneficiários o atendimento por apenas duas empresas, em desacordo com os fundamentos legais e regulamentares aplicáveis.

Outrossim, a modalidade de credenciamento não se confunde com a modalidade, como o pregão, em que se busca selecionar a proposta mais vantajosa por meio de competição entre os participantes. No credenciamento, todos os interessados que atendam aos requisitos estabelecidos no edital devem ser habilitados, sem que haja disputa entre eles, pois o objetivo é formar um cadastro de prestadores aptos a atender à Administração Pública em condições previamente definidas.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 79, também prevê o credenciamento como instrumento para contratação paralela e não excludente, ou com seleção a critério de terceiros. No caso de serviços destinados a funcionários, a escolha da empresa credenciada deve ser feita individualmente por cada beneficiário, respeitando sua liberdade de escolha entre os prestadores habilitados.

Portanto, ao limitar a contratação à empresa mais votada, o edital descaracteriza o modelo de credenciamento, pois impõe a todos os funcionários o atendimento por apenas duas empresas, contrariando:

- A natureza jurídica do credenciamento;
- O direito de escolha individual dos beneficiários;
- Os princípios da isonomia, transparência e eficiência previstos na legislação.

Recomenda-se, portanto, que o edital seja ajustado para permitir:

1. A contratação simultânea de todas as empresas habilitadas;
2. A realização periódica de ciclos de escolha pelos funcionários beneficiários, com critérios e prazos definidos;



3. A **garantia de liberdade de escolha individual**, conforme previsto na legislação vigente.

Ratificamos que a contratação de apenas duas empresas, ignorando a escolha individual dos funcionários, desvirtua a finalidade do credenciamento. Essa prática fere os princípios da isonomia e da legalidade, previstos na Lei nº 14.133/2021. O credenciamento exige ampla participação e liberdade de escolha entre os habilitados. A imposição de maioria invalida o processo e compromete sua legitimidade.

IV- DA NECESSÁRIA GARANTIA DE UM NÚMERO MÍNIMO DE FUNCIONÁRIOS VOTANTES.

Verificamos que o edital não apresenta qualquer informação sobre o período em que ocorrerá a votação, tampouco sobre os prazos para divulgação das propostas das empresas habilitadas. Essa lacuna gera insegurança quanto à condução do processo, especialmente no que diz respeito à metodologia de votação, local ou plataforma onde será disponibilizada, prazo para votação, e envio de materiais de marketing ou apresentação das propostas.

Nos moldes em que se estrutura o credenciamento com contratação exclusiva de apenas duas empresas e sem garantir tempo hábil para que os funcionários conheçam as opções disponíveis, é evidente o favorecimento à empresa atualmente contratada, que já possui reconhecimento entre os usuários. Isso compromete a isonomia entre os credenciados e a transparência do processo.

É imprescindível que o edital estabeleça a obrigação do **CONSAMU** de assegurar que um número mínimo de funcionários preferencialmente 70% do quadro ativo participe da votação, após um período mínimo de 20



(vinte) dias úteis destinado à divulgação e conhecimento das propostas das empresas credenciadas.

Além disso, deve-se garantir que os funcionários que não participarem da votação inicial possam exercer sua escolha posteriormente, respeitando o princípio da liberdade individual de escolha, conforme previsto no art. 79 da Lei nº 14.133/2021.

Estabelecer-se que duas empresas somente serão contratadas, não permitir tempo hábil para que os colaboradores conheçam as empresas e possam efetuar sua escolha com cautela, além de não garantir um número mínimo de funcionários participantes do processo de escolha, é ir contra o próprio Princípio do que o Credenciamento representa e preconiza, fazendo-se absolutamente ilógico.

Não obstante, o Edital em comento não traz em seu bojo:

- A metodologia que será adotada para a votação;
- O local ou plataforma onde será disponibilizada;
- O prazo para realização da votação;
- As datas e critérios para envio de materiais de marketing ou apresentação institucional das empresas habilitadas.

Essa ausência de informações compromete a **transparência**, a **isonomia entre os participantes** e a **segurança jurídica do processo**, além de dificultar o planejamento das empresas interessadas em participar do certame.

Dessa forma, solicitamos que o órgão responsável esclareça:

1. Quais serão os critérios e prazos para divulgação das propostas e realização da votação;



2. Como será garantida a igualdade de condições entre os credenciados, considerando a ausência de cronograma e metodologia definida.
3. A possibilidade de contratação simultânea de múltiplas empresas credenciadas, conforme a lógica do credenciamento paralelo e não excludente;
4. A garantia de que a escolha será individual e respeitará o direito de cada beneficiário, conforme previsto na legislação e nas boas práticas de gestão pública.

Essas medidas asseguram aos beneficiários o direito de permanecer com a empresa inicialmente escolhida ou optar por outra credenciada que melhor atenda às suas necessidades, promovendo a rotatividade, a concorrência saudável e o aprimoramento contínuo dos serviços prestados.

O credenciamento com escolha a critério de terceiros neste caso, pelos beneficiários, exige que a Administração Pública garanta mecanismos transparentes e periódicos para que essa escolha seja efetivamente exercida, respeitando o princípio da isonomia entre os credenciados e o interesse público.

V- A AUSÊNCIA DE PREVISÃO EDITALÍCIA PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS AOS FUNCIONÁRIOS E A VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA, IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE

Verifica-se que o edital em questão não contempla qualquer previsão que possibilite às empresas participantes do presente CREDENCIAMENTO a realização de ações virtuais com o objetivo de apresentarem suas propostas aos funcionários que, conforme estabelecido, serão os responsáveis pela escolha da fornecedora dos benefícios de vale alimentação e refeição.



Data máxima vênia o **CONSAMU** deve observar, entre outros, o princípio da isonomia, que assegura tratamento igualitário a todos os licitantes. Esse princípio visa garantir a legalidade e a regularidade do processo licitatório, impedindo favorecimentos ou discriminações indevidas entre as empresas participantes. Assim, é imprescindível que todas as etapas do certame sejam conduzidas de forma equitativa, transparente e previsível, assegurando condições justas de participação e competição.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a isonomia nas licitações significa que:

“Todos os interessados devem ter a mesma oportunidade de concorrer, sem privilégios ou discriminações, sendo vedado qualquer tipo de favorecimento ou direcionamento do certame.”

O jurista Marçal Justen Filho também destaca que:

“A isonomia é o princípio estruturante da licitação. A finalidade do procedimento licitatório é garantir que todos os potenciais contratantes tenham acesso igualitário à disputa, assegurando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.”

Dessa forma, a ausência de previsão editalícia que permita às empresas habilitadas apresentarem suas propostas aos servidores responsáveis pela escolha do fornecedor, viola os princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade previstos no art. 37 da Constituição Federal e art. 5º da Lei 14.133/2021.

Salienta-se que a **impessoalidade** é comprometida na medida em que se favorece, ainda que indiretamente, a atual fornecedora, cuja notoriedade entre os servidores decorre de sua atuação anterior. A **moralidade** administrativa é violada ao se permitir que a escolha dos servidores seja influenciada por fatores alheios à análise objetiva das propostas.



A adoção de medidas que assegurem a igualdade de oportunidades entre os credenciados, como a possibilidade de realização de apresentações virtuais, é não apenas legítima, mas necessária para garantir a lisura e a transparência do certame.

Tal medida é especialmente relevante na modalidade de **Credenciamento que o utilizará a votação por parte dos servidores na empresa que melhor lhe atenderá, portanto, se faz necessário que este servidor tenha acesso e possam conhecer as empresas participantes.**

Ressalte-se que, em diversos certames similares, a Administração Pública adotou práticas que permitiram a apresentação das propostas pelas empresas habilitadas, conforme demonstram os seguintes exemplos:

- CREDENCIAMENTO Nº 001/2023 – Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo;
- CREDENCIAMENTO BRDE 2024/000059 – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul;
- CREDENCIAMENTO Nº 0001/2023 – Casa da Moeda do Brasil;
- CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2024 – Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL.
- CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 110/2024 - Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba

É plenamente justificável e juridicamente recomendável que se permita às empresas habilitadas, caso assim desejem, a realização de ações virtuais com o objetivo de se apresentarem e divulgarem suas propostas aos funcionários, garantindo-se, assim, a observância ao princípio da isonomia e a lisura do processo de credenciamento.

Considerando a ausência, no edital, de previsão expressa quanto à forma e ao momento para essa apresentação por parte das empresas que



venham a ser habilitadas, tal omissão comprometeria o princípio da isonomia previsto na Constituição Federal e do art. 5, da Lei 14.133/2021 ao não garantir igualdade de condições entre todos os credenciados. Nesse sentido, haveria risco de prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação às empresas participantes, caso não seja oportunizado tratamento equitativo a todos os concorrentes.

Diante do exposto, a VR solicita em nome de todas as empresas almejam participar que **seja reconhecida a omissão editalícia quanto à ausência de previsão para que as empresas que venham a ser habilitadas possam apresentar suas propostas aos funcionários responsáveis pela escolha do fornecedor dos benefícios de vale alimentação**, garantindo-se igualdade de oportunidades entre todos os credenciados de modo a evitar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação às empresas participantes

VI- DO PEDIDO.

Ante o exposto, a empresa **VR BENEFÍCIOS E SERVIÇOS DE PROCESSAMENTO S.A.**, requer seja a presente impugnação recebida e a ela seja dado provimento para que o edital seja **suspenso** e reformulado seguindo os seguintes itens sugeridos e razoáveis para o processo:

1. Seja a presente impugnação **JULGADA INTEIRAMENTE PROCEDENTE** para que seja retificado o edital a fim de que seja excluída a determinação de contratação de apenas duas empresas, uma vez que essa exigência contraria os princípios que regem o processo.

2. Seja ainda determinada a retificação do instrumento editalício para que se estabeleça em edital a obrigatoriedade do **CONSAMU** de garantir que um número mínimo de funcionários, de preferência na ordem de 70% do quadro ativo de colaboradores, irá exercer a manifestação de escolha dentre todas as empresas credenciadas durante um tempo hábil para tanto, depois



de terem tido um tempo igualmente hábil de, no mínimo, 20 (vinte) dias úteis para conhecerem as propostas das empresas credenciadas. Dos funcionários que não exercerem sua opção de escolha no período mencionado, pelo motivo que for, é necessário que se garanta que poderão, tão logo seja possível, realizar sua escolha respeitando assim o que se propõe com a opção pela modalidade credenciamento.

3. Seja previsto em edital a faculdade para que a empresa credenciada caso receba um quantitativo mínimo de votos inexequíveis à contratação, possa manifestar em intenção quanto à não assinatura do contrato, conforme previsto em lei, mas mantendo-se credenciada para o próximo ciclo de votação.

4. Seja retificado o edital para que as empresas habilitadas que desejarem, possam realizar ações presenciais ou virtuais, a fim de apresentarem suas propostas e objetivos aos beneficiários, garantindo que todas sejam igualmente conhecidas pelos funcionários.

Por fim, requer-se a manifestação expressa desse ilustre Órgão acerca de todas as questões legais e preceituais ora ventiladas, para fins de resguardar o direito de petição da impugnante.

Termos em que espera deferimento.

São Paulo, 02 de abril de 2026.

Documento assinado digitalmente
gov.br FERNANDA RAMOS VIEIRA
Data: 02/04/2026 17:44:24-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>



VR BENEFÍCIOS E SERVIÇOS DE PROCESSAMENTO S.A

FERNANDA RAMOS VIEIRA