



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

Departamento de Compras e Licitações

Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

CHAMADA PÚBLICA Nº 02/2023

PROCESSO Nº 23048/2022

ATA DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

**OBJETO: SELEÇÃO DE EMPRESA(S) PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO, EMISSÃO E FORNECIMENTO DE DOCUMENTOS DE LEGITIMAÇÃO - TICKET-REFEIÇÃO, NA FORMA DE CARTÃO ELETRÔNICO /OU MAGNÉTICO, /OU COM CHIP /OU DE TECNOLOGIA SIMILAR, POR ARRANJO DE PAGAMENTO FECHADO, SENHA PESSOAL, BEM COMO O GERENCIAMENTO VIA WEB A SEREM UTILIZADOS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS DE FORNECIMENTO DE REFEIÇÃO PRONTA TAIS COMO RESTAURANTES, LANCHONETES E CONGENERES, NA FORMA DEFINIDA PELA LEGISLAÇÃO PERTINENTE E DISPOSITIVOS NORMATIVOS DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO QUE REGULAMENTAM O PAT – PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO AO TRABALHADOR - AOS SERVIDORES EFETIVOS – NOS MOLDES DA LEI MUNICIPAL Nº 16.630 DE 12 DE JUNHO DE 2013 E ALTERAÇÕES POSTERIORES – DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, FUNDAÇÃO EDUCACIONAL SÃO CARLOS, FUNDAÇÃO PRÓ- MEMÓRIA DE SÃO CARLOS, PROGRESSO E HABITAÇÃO DE SÃO CARLOS S/A E SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO, PARA AQUISIÇÃO DE REFEIÇÕES PRONTAS.**

Aos 26 (vinte e seis) dias do mês de julho do ano de 2023, às 08h15min, reuniu-se na Sala de Licitações a Comissão Permanente de Licitações para proceder à análise do Pedido de Impugnação protocolado neste Departamento de Compras e Licitações – Seção de Licitações via e-mail em 13/07/2023, por **VOLUS INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas – CNPJ/MF sob nº 03.817.102/0001-50, referente à Chamada Pública em epígrafe.

## DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, cabe apreciarmos os requisitos de admissibilidade da referida impugnação, ou seja, apreciar se a mesma foi interposta dentro do prazo estabelecido para tal. Destarte, a Lei Federal nº 8666/1993, em seu artigo 41, dispõe:

*“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*

*§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.*

*§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*§ 3º A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.*

*§ 4º A inabilitação do licitante importa preclusão do seu direito de participar das fases subsequentes.”*

A impugnação foi recebida pela Seção de Licitações – SL em tempo hábil, de acordo com o parágrafo 2º do artigo 41 e, portanto, merece ter seu mérito analisado, visto que respeitou os prazos estabelecidos nas normas sobre o assunto.

## DA SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE:

A empresa impugnante vem alegar a necessidade de reformulação e republicação do Edital em relação aos seguintes pontos:

Que seja alterado o edital e do Termo de Referência para fazer constar também a possibilidade de participação de empresas de PAGAMENTOS DE ARRANJOS EM ABERTO e FECHADO.

Que os itens 6.2 e 6.3 do Termo Referência, sejam reformulados ou criado novo item, conforme sugestão: "Parágrafo único: "Não se aplica o disposto nos itens 6.2 e 6.3 para empresas emissoras de cartões que operem com bandeiras de grandes redes através de arranjo aberto como (ELO – VISA – MASTERCARD), estando a empresa habilitada, a Pregoeira convocará a licitante para demonstrar que a bandeira utilizada em seus cartões estão aptas para transacionar em todos estabelecimentos nacionais do segmento de alimentação e refeição.”

É a apertada síntese dos fatos.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

Departamento de Compras e Licitações

Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

## DA MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO DE PESSOAS

Encaminhadas as razões de impugnação para a Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, a mesma se manifestou da forma que segue:

[...] a impugnante vem alegar suposta exclusão à participação de empresas de arranjos abertos, “privilegiando e restringindo para participação de somente empresas de arranjos fechado, o que fere o princípio da concorrência e da competitividade, que por sua vez, tem como objetivo alcançar a proposta mais vantajosa para a administração pública”

De início, é necessário ressaltar que nossos posicionamentos se acostam sempre aos Princípios basilares da Administração Pública, bem como no dever de buscar a proposta mais vantajosa, em conformidade com o disposto no Art. 3º, caput, da Lei de Licitações:

**Art. 3º** - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A escolha do objeto como arranjo de pagamento fechado está intrinsecamente ligada a discricionariedade do gestor público, entendendo que este modelo seria melhor gerido pela administração, além de, pautar-se na liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, atos discricionários “seriam os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles”.

Portanto, o arranjo escolhido visa atender às necessidades operacionais desta prefeitura e evitar o desvio de finalidade do benefício de auxílio refeição, conforme rege a Lei Municipal nº 16.630 de 12 de junho de 2013 e alterações posteriores que “Autoriza a concessão de ticket refeição aos servidores públicos municipais, e dá outras providências”:

**Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder aos servidores públicos efetivos municipais ativos da Administração Direta e Indireta o benefício do "ticket" refeição para o consumo de refeições prontas em estabelecimentos comerciais**

Assim, tendo-se em vista a plena vigência da norma editada no âmbito do Município Municipal de São Carlos, que possui legitimidade para legislar neste sentido e considerando-se que a referida norma regula o benefício concedido aos servidores públicos municipais em questão, não assiste razão à impugnante neste ponto de seu embargo.

Fazemos notar que a sugestão da impugnante supracitada no Item 2 *Das razões da impugnação* para a nova redação do Termo de Referência deixa expressa a descaracterização da finalidade conforme versado pela legislação municipal, que dispõe de maneira restritiva à modalidade de refeição tão somente, quando diz: “(...)



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## Departamento de Compras e Licitações

### Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

a bandeira utilizada em seus cartões estão aptas para transacionar em todos estabelecimentos nacionais do segmento de alimentação e refeição.”

Vejamus que a própria impugnante relata “por outro lado, os arranjos abertos acontecem quando um determinado meio de pagamento pode ser utilizado em qualquer estabelecimento comercial”. Se o benefício pode ser usado em qualquer estabelecimento comercial este distancia-se do propósito descrito em Lei Municipal supracitada.

Ora, se há liberdade de ação administrativa no que tange à escolha de arranjo de pagamento, e, não existindo norma que impeça a Administração Pública de optar pelo arranjo de pagamento fechado, mantemos o edital com esta exigência. Pois, como trata-se de direito discricionário especificar o objeto, a Administração Pública não pode sujeitar-se à vontade dos particulares, sendo a Prefeitura Municipal de São Carlos o contratante, tem a prerrogativa de escolher a modalidade de arranjo de serviço com a qual pretende operar.

Não há o que se falar em restrição das opções de locais de compra para os servidores públicos, uma vez que a empresa contratada deve cumprir as exigências previstas no item **6. da rede credenciada** do Termo de Referência.

Sobretudo, a Medida Provisória nº 1.173, de 2023 altera o prazo previsto no art. 1º-A da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, referente à operacionalização dos serviços de pagamento e à portabilidade dos programas de alimentação do trabalhador:

*I - a operacionalização por meio de arranjo de pagamento fechado ou aberto, devendo as empresas organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado permitir a interoperabilidade entre si e com arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais, a partir de 1º de maio de 2024;*

Na Exposição de Motivos - EM nº 14/2023 MTE, assinada pelo Exmº Sr. Ministro do Trabalho e Emprego, em 27 de abril de 2023 se expõe uma das razões também relevante à nossa tratativa:

*Todavia, em virtude de diversos fatores, não houve a regulamentação da matéria pelo Poder Executivo. Entre os fatores que explanam a ausência de regulamentação destacam-se: a complexidade do tema, que envolve aspectos do direito econômico e financeiro; a natureza multidisciplinar da matéria, que abrange as competências de diversas pastas; a exiguidade dos prazos estabelecidos no art. 1º-A da Lei n. 6.321, de 14 de abril de 1976; e as alterações ocorridas na organização dos Ministérios por força da Medida Provisória n. 1.154, de 1º de janeiro de 2023.*

*[grifo nosso]*

Sendo assim não há norma reguladora vigente que obrigue a administração a contratar mediante arranjo aberto no presente momento, pois a norma que trata de sua operacionalidade está válida apenas a partir de 1º de maio de 2024, conforme vigência da MP supracitada.

Noutro ponto impugnante vem alegar suposta contradição entre o disposto no OBJETO e na JUSTIFICATIVA do edital. Relatando que no arranjo fechado é impossível atender de forma ampla e em todos os estabelecimentos que utilizam o sistema de aquisição “maquininhas”.

Aqui, o que se presume é o atendimento amplo da rede credenciada que utilize o sistema de aquisição. Deixando visível ao consumidor que aquele estabelecimento



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## Departamento de Compras e Licitações

### Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

é credenciado e aceita o pagamento. Neste sentido, reforça-se neste item às contratadas a obrigação contraída pelo estabelecimento que optar pelo sistema de aquisição de uma das contratadas de atender de maneira equânime aos servidores públicos no estabelecimento credenciado, não cabendo relativizações posteriores ao anúncio de seu credenciamento que impeça aos beneficiários de optar pelo pagamento com o ticket refeição em seu consumo de alimentações prontas. O item quer comunicar a necessidade de cumprimento pelos estabelecimentos credenciados à rede da contratada sobre a aceitação de pagamento mediante o cartão em suas chamadas “maquininhas”.

Como disposto acima no item 3.1 mantemos o edital com a exigência de arranjo de pagamento fechado a fim atender às necessidades operacionais desta prefeitura e evitar o desvio de finalidade do benefício de auxílio refeição, exigindo das empresas participantes a obrigatoriedade de discriminar a rede credenciada para eventuais monitoramentos. A preocupação parte da necessidade de segurança jurídica frente à legislação municipal que rege o benefício que em sua redação recorre na restritiva finalidade da chamada “refeição pronta” mantendo-a e reforçando-a em suas alterações posteriores (Artigo 1º da Lei Municipal 16630 de 12/06/2013 e alterações posteriores inclusive a mais recente presente na Lei 21.401 de 22/03/2023). O presente edital respeita em sua restrição pelo arranjo fechado a cautela legislativa municipal reiterada pelas redações da lei.

De acordo com o Tribunal de Contas da União, a definição da rede credenciada cabe ao gestor público, conforme enxerto do acórdão transcrito abaixo:

*“6. De acordo com a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 2.547/2007, 2.651/2007, 587/2009, 1.071/2009, 1.335/2010, todos do Plenário, e 7.083/2010- 2ª Câmara) os requisitos definidos em edital voltados à rede credenciada devem buscar compatibilizar o caráter competitivo do certame com a satisfação das necessidades da entidade visando garantir o conforto e a liberdade de escolha dos funcionários da instituição para a aquisição de gêneros alimentícios, o que se insere no campo da discricionariedade do gestor, não se constituindo, com base nas informações constantes dos autos, em indício de direcionamento do procedimento licitatório ou perigo de lesão ao erário, sendo, essencialmente, parte fundamental do objeto da licitação.” (ACÓRDÃO Nº 212/2014 – TCU – Plenário).*

Sendo assim, a opção da contratante pelo arranjo fechado de pagamento, decorre de precedente desta administração municipal e se conforma de maneira segura à legislação municipal, pois esta modalidade de arranjo fechado oferece um dispositivo de controle da rede credenciada com a qual a contratante tem expertise operacional: a apresentação discriminada da rede credenciada.

A impugnante fala de prejuízo à competitividade no edital em tela. Porém, a modalidade trata-se de Chamamento Público, não há que se falar em competitividade.

Neste caso, a Administração Pública define as condições do serviço e as empresas que se enquadrarem e manifestarem interesse poderão participar, desde que atendam a todas as exigências constantes no Edital.

Após o credenciamento destas, quem fará a escolha da empresa são os servidores públicos municipais.

Portanto, o edital busca conciliar a competitividade com o atendimento do interesse da administração e, ainda, com a finalidade do contrato. No presente caso, assegurar que os servidores tenham acesso a uma rede adequada de estabelecimentos credenciados para fornecimento de refeição.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

**Departamento de Compras e Licitações**

**Comissão Permanente de Licitações**

*São Carlos, Capital da Tecnologia*

De acordo com a da Lei nº 14.442, de 2 de setembro de 2022 e sua alteração dada pela Medida Provisória nº 1.173, de 1º de maio de 2023:

*Art. 1º A Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*"Art. 1º-A*

*I - a operacionalização por meio de arranjo de pagamento fechado ou aberto, devendo as empresas organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado permitir a interoperabilidade entre si e com arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais, a partir de 1º de maio de 2024; e II - a portabilidade dos serviços será gratuita e ocorrerá por meio de solicitação expressa do trabalhador, conforme o disposto em ato do Poder Executivo federal, a partir de 1º de maio de 2024"*

Compartilhamos ainda o entendimento de que as mudanças recentes na legislação federal e as tratativas operacionais e legislativas sobre a portabilidade devem auxiliar nas discussões sobre eventuais prejuízos à competitividade e concorrência no setor. No presente momento, a contratante entende que a continuidade pelo arranjo fechado não fere a competitividade uma vez que estabelece um critério amplo em que diversas empresas podem se cadastrar e disponibilizar seus produtos enquanto mantem seguro o acompanhamento da finalidade do auxílio refeição tal como a contratante sabe praticar.

Reiteramos ainda o fato da Medida Provisória nº 1.173, de 2023 ter alterado o prazo previsto no art. 1º-A da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, referente à operacionalização dos serviços de pagamento aberto e à portabilidade dos programas de alimentação do trabalhador para a partir de 1º de maio de 2024. A ausência de regulamentação referente à operacionalidade e portabilidade para os modelos de arranjo aberto reforça a necessidade desta contratante em manter-se no precedente modelo de arranjo fechado.

## **DA MANIFESTAÇÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES**

A presente Impugnação foi recebida e encaminhada para a unidade solicitante que procedeu sua análise e constatou que, razão não assiste, pelo exposto a seguir.

Como bem exposto pela unidade solicitante, não há qualquer restritividade que inviabilize a competição do referido certame e tampouco fere sua competitividade, sendo que diversas empresas podem se cadastrar e disponibilizar seus produtos, entendendo dessa forma, manter o critério de julgamento como arranjo fechado, reforçando ainda que tal posicionamento vai de encontro à segurança e conformidade com a legislação municipal vigente, mesmo porque, através da MP mencionada acima, foi alterado o prazo referente à operacionalização dos serviços de pagamento aberto à portabilidade dos programas de alimentação do trabalhador somente a partir de 1º de maio de 2024

Desta feita, deve ser mantido o certame nos moldes especificados pela Unidade solicitante.

## **DO JULGAMENTO**

Diante de todo o exposto e à luz do Edital e da legislação de regência, primando pela celeridade processual e pelos princípios basilares da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, da busca da proposta mais vantajosa, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos a Comissão Permanente de Licitações entende que a presente impugnação merece ser julgada **IMPROCEDENTE**, por todos os fatos e argumentos contidos nas razões constantes da Ata de Julgamento e sugere à Senhora Secretária Municipal de Gestão de Pessoas a RATIFICAÇÃO desta decisão.

Hicaro Alonso  
*Presidente*

Fernando J. A. de Campos  
*Membro*

Diogo Silva  
*Membro*



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

*Departamento de Compras e Licitações*

*Comissão Permanente de Licitações*

*São Carlos, Capital da Tecnologia*

---

RATIFICO a decisão proferida pela Comissão Permanente de Licitações que julgou **IMPROCEDENTE** a Impugnação apresentada pela empresa **VOLUS INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA**, nos termos da Ata de Julgamento realizada no dia 26 de julho de 2023.

São Carlos, 26 de julho de 2023

Ana Beatriz Sodelli

*Secretária Municipal de Gestão de Pessoas*