

## PROCESSAMENTO DE DADOS AMAZONAS S.A

### RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

**Referência** : Chamamento Público Nº 001/2024

**Assunto** : Impugnação dos Termos do Edital e seus anexos.

**Objeto** : Contratação de empresa prestação de serviço de administração, fornecimento, gerenciamento, implementação de benefícios e conta digital por meio de cartão magnético ou tecnologia superior, com chip de segurança, possuindo qualidade técnica para evitar fraudes e/ou falsificações, senha individual destinado à aquisição de gêneros alimentícios, refeições prontas e outros benefícios para atender às necessidades dos empregados e Diretoria da PRODAM.

**Impugnante** : PLUXEE BENEFÍCIOS BRASIL S/A

#### I. DA ADMISSIBILIDADE

De início cumpre ressaltar que próprio Edital, no item 2.1, faculta aos interessados no certame a interposição de impugnação ao próprio edital. Com efeito, tendo em vista que a impugnação foi interposta no dia 30/08/2024, portanto, no prazo legal, reconhece-se a tempestividade do pedido ao passo que será apreciado o mérito deste.

Esclarecemos que a impugnação, na íntegra, está disponível no portal de transparência da PRODAM, no link: <https://prodam.am.gov.br/acesso-a-informacao/categoria/licitacoes/>.

#### II. DO PEDIDO DA IMPUGNANTE

a) Alegação de que parte do objeto não se adequa à modalidade escolhida

Em síntese, a impugnante alega que parte do objeto não se adequa a modalidade escolhida (procedimento auxiliar de Credenciamento), e conseqüentemente ferem os princípios da economicidade, eficiência e legalidade. Apresenta considerações de que, com ressalva aos serviços destinados à aquisição de refeições prontas e alimentação *in natura*, para os demais benefícios é perfeitamente possível a disputa de preços, até mesmo com taxa de administração negativa.

Alega ainda que ocorre a inviabilidade de competição para adotar-se o credenciamento aplica-se tão apenas aos serviços referentes ao Programa de alimentação do Trabalhador – PAT (refeição e alimentação), vez que existem barreiras legais que impedem o oferecimento de taxa de administração negativa (art. 175, do Decreto 10.854/21) e, conseqüentemente, a definição de critério objeto de escolha para indicar a empresa contratada. E que, por outra via, não há óbice de que haja disputa de preço aos demais serviços.

Alega ainda que, em alusão ao princípio da economicidade, eficiência e legalidade expressamente previsto no artigo 37 da Constituição Federal, as contratações públicas devem prever quesitos mínimos de capacidade operacional-técnica e gerar resultado mais vantajoso à Administração Pública (menor custo possível), pilares estes que não se faz presente ao incluir serviços que permitem estabelecer critérios objetivos de definição da empresa vencedora do certame, **mantendo-se no credenciamento apenas os serviços referente ao refeição e alimentação.**

**b) Alega o desvirtuamento da finalidade do auxílio-alimentação (Decreto 10.854/21)**

A impugnante, em síntese, argumenta que os termos do item 3.7.2.1, do termo de referência, o qual permite a transferência de saldo e outros benefícios no mesmo cartão o edital contraria diretamente o previsto no artigo 174, II, b do Decreto 10.854.

E que o Programa de alimentação do trabalhador, conhecido como PAT, delimita a utilização dos referidos benefícios para aquisições de gêneros alimentícios e refeições prontas sendo-lhes obrigatória a **escrituração separadamente entre eles**, conforme disposto no artigo 174, do Decreto 10.854/21.

Argumenta que na maneira em que se encontra o presente edital (diversos benefícios no mesmo cartão e opção de transferência de saldo), estar-se diante de um certame ilegal e sem verdadeira disputa e com enormes chances de restar fracassado, além de restringir indevidamente o potencial de proponentes competidores.

E que, diante do exposto, e considerando a indevida aglutinação de serviços que não se entrelaçam em características e legalidade, assim como a impossibilidade de transferência de saldo somado ao desvirtuamento do Programa de alimentação do trabalhador - PAT, **deve o presente certame diferenciar o objeto para cartão refeição/alimentação e outro cartão para diversos benefícios**, respaldando-se na legislação vigente respeitando o Programa de Alimentação do Trabalhador, e ao princípio da economicidade.

**c) Requer a aceitação de arranjo de pagamento fechado**

Em síntese, argumenta que a aceitação de arranjo de pagamento aberto não significa a exclusão do arranjo de pagamento fechado, constituindo-se de verdadeiro direcionamento da contratação para empresas específicas. Portanto, se faz necessária a aceitação do arranjo de pagamento fechado para que seja respeitada a isonomia do certame.

### III. DAS CONSIDERAÇÕES E RESPOSTAS

#### a) Alegação de que parte do objeto não se adequa à modalidade escolhida

A impugnante, equivocadamente, argumenta que parte do objeto não se adequa à modalidade escolhida, **por possuir critérios objetivos de escolha**, e por ser necessário gerar resultado mais vantajoso à Administração Pública (**menor custo possível**). A seguir trazemos aspectos que amparam a escolha do credenciamento, com escolha do contratado a critério do beneficiário final, como modalidade viável e legal para o caso em comento.

A subjetividade na escolha de fornecedores em processos de credenciamento, quando a decisão final é deixada ao critério de terceiros, como beneficiários, envolve uma série de fatores que podem **não seguir critérios estritamente objetivos**. Esse tipo de escolha é comum em situações onde a liberdade de decisão do beneficiário é priorizada, como nos planos de saúde ou em outros serviços onde o consumidor final tem voz ativa.

As legislações que regulamentam as licitações e contratos administrativos reconhecem a possibilidade de **inexigibilidade de licitação quando há inviabilidade de competição**, como é o caso do credenciamento. No caso dos processos de credenciamento, onde o beneficiário tem o poder de decisão sobre qual fornecedor utilizar, **a subjetividade é um elemento inevitável**. Nesses processos, a escolha do beneficiário não ocorre de maneira arbitrária; pelo contrário, ela se baseia em uma lista prévia de fornecedores que já foram avaliados e que atendem a critérios técnicos e legais estabelecidos. Esse modelo de credenciamento atende ao princípio da isonomia, na medida em que todos os fornecedores que preencham os requisitos têm a oportunidade de serem credenciados e participar do processo.

Outrossim, o credenciamento com liberdade de escolha não contraria os princípios da eficiência e da economicidade, também previstos na Lei nº 14.133/2021. Pelo contrário, ele assegura que os recursos públicos ou privados sejam utilizados da forma mais eficiente possível, uma vez que o beneficiário, ao optar por um fornecedor de sua confiança, contribui para a diminuição de retrabalho e insatisfação. Assim, a subjetividade na escolha, longe de ser um problema, pode ser um mecanismo eficaz de gestão, desde que ocorra dentro de critérios claros e transparentes.

Ademais, nos processos licitatórios regidos pela Lei nº 13.303/2016, o princípio da isonomia e o dever de buscar a proposta mais vantajosa são centrais. No entanto, é necessário destacar que a **“proposta mais vantajosa” não se restringe apenas ao critério de menor preço**. A legislação brasileira, especialmente com o advento da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), trouxe um olhar mais abrangente sobre o conceito de vantagem, incorporando critérios que vão além do custo financeiro. Entre esses fatores, incluem-se a qualidade, a sustentabilidade, a inovação, o atendimento às especificações do edital e a capacidade técnica do fornecedor, conforme disposto no art. 6º, inciso LV da Lei nº 14.133/2021. Portanto, a administração pública não está mais obrigada a contratar com base apenas no menor preço, mas sim naquilo que, de forma holística, se mostra mais vantajoso para o interesse público ou privado, garantindo a melhor relação custo-benefício.

Em resumo, a defesa do credenciamento com escolha a critério de terceiros, com base na legislação vigente, é uma solução juridicamente viável e vantajosa. Esse modelo de contratação, ao valorizar a autonomia do beneficiário e sua percepção de qualidade, integra-se aos princípios da legalidade, eficiência e busca pela proposta mais vantajosa, conforme as Leis nº 13.303/2016 e nº 14.133/2021. Por meio dessa abordagem, é possível garantir um equilíbrio adequado entre liberdade de escolha e conformidade com os objetivos legais e de gestão.

Ademais, o processo de credenciamento para o objeto licitado está amparado pelo Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) que, em seu Art. 32, estabelece a modalidade de licitação como um procedimento adequado para garantir a escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública, preservando o interesse público.

Além disso, a modalidade de credenciamento para o objeto em questão é amplamente reconhecida e regulamentada no ordenamento jurídico brasileiro, sendo uma prática recorrente em processos de contratação pública que demandam a participação de **múltiplos prestadores de serviços**. O credenciamento é utilizado em situações onde não há a exclusividade de fornecedores, permitindo que todos os interessados que atendam aos requisitos estabelecidos no edital possam oferecer seus serviços em condições de igualdade, conforme previsto na Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais) e na Lei n.º 14.133/2021 (Lei de Licitações).

Essa modalidade proporciona maior eficiência e flexibilidade ao permitir que o órgão público selecione vários prestadores, respeitando os princípios da impessoalidade, isonomia e economicidade, além de atender a uma demanda crescente por serviços onde a escolha final do usuário é valorizada, como a gestão de benefícios por meio de cartões.

Para o caso em comento, **verifica-se plenamente viável a contratação do cartão multibenefícios via credenciamento**, com escolha do fornecedor a critério de terceiros, uma vez que existe a possibilidade de objetividade, mas ela não única, já que

também estão presentes aspectos subjetivos na escolha de cada usuário. Ademais, a jurisprudência brasileira também tem reconhecido a validade do credenciamento, especialmente em contratos de serviços contínuos ou de natureza específica, como o fornecimento de cartões de benefícios, por sua capacidade de ampliar a concorrência e assegurar melhores condições contratuais para a Administração Pública.

**b) Alega o desvirtuamento da finalidade do auxílio-alimentação (Decreto 10.854/21)**

A PRODAM é uma Sociedade Anônima (S/A) regulamentada pela Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, que estabelece o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Esta regulamentação assegura a conformidade da PRODAM AM com os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, entre outros, que são essenciais para a condução de seus processos licitatórios.

Nesse sentido, esclarecemos que a PRODAM não está sujeita à obrigatoriedade de seguir o Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021, que dispõe sobre a consolidação dos atos normativos trabalhistas, salvo se expressamente previsto em seu estatuto ou em normas específicas que disciplinem as atividades das sociedades de economia mista no âmbito da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

A impugnação apresentada mencionou a necessidade de observância do referido decreto. Entretanto, conforme mencionado, por ser uma S/A, a PRODAM possui autonomia para definir seus próprios regulamentos e processos, desde que respeitados os princípios constitucionais e a legislação específica aplicável às sociedades de economia mista.

Entretanto, como forma de atender à legislação citada e ainda os requisitos técnicos ensejados para o objeto em questão, promover-se-á ERRATA ao Edital e seus anexos.

**c) Requer a aceitação de arranjo de pagamento fechado**

Conforme estabelecido pelo Banco Central do Brasil, um "arranjo de pagamento" é o conjunto de regras e procedimentos que disciplinam a prestação de determinados serviços de pagamento ao público. Arranjos de pagamento abertos, como os das bandeiras ELO, VISA e Mastercard, permitem a interoperabilidade entre diferentes instituições financeiras e bandeiras, o que aumenta a competitividade e a inclusão financeira.

A jurisprudência também corrobora a legalidade dessa exigência. No julgamento do **Acórdão nº 2147/2017 - TCU - Plenário**, o Tribunal de Contas da União decidiu que a exigência de cartões de bandeira aberta em processos licitatórios não caracteriza restrição à competitividade, mas sim uma medida que visa a atender melhor o interesse público, assegurando a ampla aceitação dos cartões em uma maior variedade de estabelecimentos comerciais.

Além disso, decisões como a do **Acórdão nº 1711/2018 - TCU - Plenário** reforçam que a Administração Pública pode exigir, em seus editais, características técnicas que considere essenciais para o pleno atendimento do objeto licitado, desde que essas exigências não sejam desproporcionais ou desarrazoadas. A exigência de cartões com bandeiras de arranjo aberto, portanto, se justifica plenamente.

Entretanto, conforme pedido de esclarecimento disponibilizado no Portal de Transparência da PRODAM, **será aceita 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.

Será publicada ERRATA ao Edital e seus anexos consolidando o disposto acima.

#### **IV. DA DECISÃO**

Pelo exposto, com lastro nos posicionamentos aqui levantados e após análise junto à equipe demandante da contratação, conheço da Impugnação apresentada pela empresa PLUXEE BENEFÍCIOS BRASIL S/A, para, no mérito, considerar **PARCIALMENTE PROCEDENTE**, nos termos da legislação pertinente.

Publicar-se-á ERRATA ao Edital e ao Termo de Referência para adequação, assim como será reaberto o prazo para manifestação de interessados, conforme aviso a ser publicado no Diário Oficial do Estado.

Manaus, 30 de setembro de 2024

**Hiago Dias Costa**  
Presidente da Comissão de Licitação