

CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS/MG SETOR DE LICITAÇÕES

RESPOSTA IMPUGNAÇÃO Nº 01

1 – DO RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Impugnação nº 01 ao Edital de Credenciamento nº 001/2024, cujo objeto é o credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços de Administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de benefício de auxílio-alimentação/auxílio-refeição na forma de cartão magnético e/ou eletrônico com chip, com senha de acesso e taxa de 0%, com recargas de créditos mensais, para utilização em estabelecimentos especializados de rede credenciada, na aquisição de gêneros alimentícios, fármacos, itens de higiene pessoal, produtos de limpeza domésticos e refeições em estabelecimentos comerciais (Supermercados, Hipermercados, Minimercados, Padarias, Açougues, Farmácias, Drogarias, Frutarias, Peixarias, Lanchonetes, Restaurantes e similares) e demais estabelecimentos que comercializem os itens, dentro do Município de Congonhas e em outros Municípios da região, que serão destinados aos Servidores Públicos e aos Vereadores da Câmara Municipal de Congonhas, pelo período de 12 meses, na forma dos artigos nº 74, IV e nº 79 da Lei nº 14.133/2021.

O pedido de impugnação foi encaminhado por e-mail no dia 01 de abril de 2024 às 17:24 horas por solicitação da Sr^a. RAIRA VLAXIO AZEVEDO, representando a empresa UZZIPAY ADMINISTRADORA DE CONVENIOS LTDA.

2 – DA ANÁLISE DO MÉRITO

Cabe frisar que todo ato administrativo deve atender os princípios consoantes do Art. 5º da Lei 14.133 de 1º de abril de 2021, que dispõe:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Passemos, a seguir, à análise das alegações contidas no pedido de impugnação.

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Trata-se de resposta ao pedido de impugnação ao Edital de Credenciamento nº 001/2024, referente à Inexigibilidade Eletrônica, regido pela Lei nº 14.133/2021, cujo objeto é o credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços de Administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de benefício de auxílio-alimentação/auxílio-refeição na forma de cartão magnético e/ou eletrônico com chip, com senha de acesso e taxa de 0%, com recargas de créditos mensais, para utilização em estabelecimentos especializados de rede credenciada, na aquisição de gêneros alimentícios, fármacos, itens de higiene pessoal, produtos de limpeza domésticos e refeições em estabelecimentos comerciais (Supermercados, Hipermercados, Minimercados, Padarias, Açougues, Farmácias, Drogarias, Frutarias, Peixarias, Lanchonetes, Restaurantes e similares) e demais estabelecimentos que comercializem os itens, dentro do Município de Congonhas e em outros Municípios da região, que serão destinados aos Servidores Públicos e aos Vereadores da Câmara Municipal de Congonhas, apresentado pela empresa UZZIPAY ADMINISTRADORA DE CONVÊNIOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 05.884.660/0001-04.

DA LEGITIMIDADE E ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO

Nos termos do caput do Art. 164 da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos.

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

Assim, admite-se o pedido de impugnação formulado.

DA TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

Considerando o caput do art. 164 da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021 e o item 8.1 do Edital em epígrafe, observa-se a tempestividade da solicitação de Impugnação, considerando que a abertura da sessão (1ª chamada) do procedimento de Credenciamento tem previsão para ocorrer na data de 08/04/2024 e a apresentação desta solicitação, pela impugnante, ocorreu na data de 01/04/2024 é clarividente afirmar que a impugnação ao Edital de Credenciamento nº 001/2024, do Processo Administrativo nº 005/2024, ora formulado é tempestivo.

DA TEMPESTIVIDADE DA RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Conforme parágrafo único, do art. 164, da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, a resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento, será divulgado em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil ulterior à data da abertura do certame.

13.2. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgado em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

Portanto, a resposta à impugnação é tempestiva.

DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Em suma, a impugnante afirma que o instrumento convocatório é eivado de vício, que pode, segundo a empresa impugnante, comprometer a competitividade do certame, pela ausência de previsão quanto a aceitabilidade do arranjo aberto (especificação restritiva), conforme transcrição abaixo:

“III - DO MÉRITO

III.1 - DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO DA ACEITAÇÃO DE ARRANJO ABERTO

8. *Em primeiro momento deve-se informar que o arranjo aberto é um modelo de sistema de pagamentos que permite que diferentes instituições financeiras, empresas e prestadores de serviços de pagamento interajam entre si de forma direta e sem restrições.*

9. ***Em outras palavras, ele possibilita a interoperabilidade entre diversos participantes do mercado financeiro, como emissores de cartões, adquirentes, redes de pagamentos e estabelecimentos comerciais.***

10. *Nesse modelo, não há uma exclusividade ou dependência de uma única entidade para processar transações financeiras. Em vez disso, as transações podem ocorrer entre diferentes emissores e adquirentes, independentemente da bandeira do cartão ou da instituição financeira envolvida.*

11. *Tal abordagem de arranjo aberto promove uma competição mais saudável no mercado de pagamentos, incentivando a inovação, a eficiência e a oferta de serviços de melhor qualidade para os consumidores.*

12. *Todavia, em que pese todos os benefícios, observou-se da previsão editalícia supra referenciada que não há não expressa menção sobre apresentação de arranjo aberto.*

13. *A operação em arranjo aberto, além de mais vantajosa, possibilita o acesso a um universo de estabelecimentos credenciados muito mais amplo e abrangente do que o mínimo estipulado em edital.*

14. *A inclusão do arranjo aberto como uma opção para os serviços de pagamento pode trazer vários benefícios:*

a) Competição e Redução de Custos: *A possibilidade de escolher entre diferentes prestadores de serviços de pagamento, incluindo aqueles que operam no arranjo aberto, aumenta a competição entre os fornecedores. Isso pode levar a preços mais competitivos e redução de custos para a administração pública.*

b) Inovação e Qualidade de Serviço: *A concorrência estimulada pelo arranjo aberto pode incentivar os prestadores de serviços de pagamento a inovarem e aprimorarem seus serviços para oferecerem maior qualidade e eficiência. Isso pode resultar em melhorias na experiência do usuário e na eficácia das transações financeiras.*

c) Acessibilidade e Inclusão: *O arranjo aberto permite uma maior diversidade de opções de pagamento, o que pode aumentar a acessibilidade aos serviços públicos, tornando-os mais inclusivos para todos os cidadãos, independentemente do banco ou da bandeira do cartão que utilizam.*

d) Transparência e Conformidade: *Ao permitir que diferentes prestadores de serviços participem do processo, a administração pública pode promover maior transparência e conformidade com as regulamentações, pois os fornecedores são incentivados a cumprir com os padrões e normas estabelecidos.*

15. *Na prática, essa mudança representa uma democratização do acesso aos pagamentos eletrônicos. Qualquer estabelecimento comercial, desde o pequeno empreendedor individual que utiliza uma das populares "maquininhas de pagamentos" até uma grande rede atacadista, agora tem a capacidade de aceitar cartões de crédito e débito de diferentes bandeiras.*

16. *No modelo do arranjo aberto, existe uma empresa instituidora do arranjo de pagamento (a "bandeira"), outra que emite o cartão (como um banco) e outra que atua como credenciadora dos estabelecimentos para aceitar essa forma de pagamento, ou seja, que cadastra esses estabelecimentos (por exemplo, as "maquininhas").*

17. O conceito de arranjo aberto foi introduzido como uma alternativa para as empresas operadoras, oferecendo uma opção que beneficia especialmente os consumidores. Isso se traduz em uma ampliação significativa das opções de compra disponíveis, tornando a experiência de pagamento mais conveniente e inclusiva para todos os usuários.

18. Diante dessa evolução tecnológica, as empresas estão dedicando esforços consideráveis para se adaptar rapidamente ao arranjo aberto. Isso demonstra um compromisso contínuo em oferecer o melhor e mais atualizado serviço aos clientes e usuários, acompanhando de perto as demandas do mercado e as expectativas dos consumidores.

19. Em vista das inúmeras vantagens proporcionadas pelo arranjo aberto de pagamentos eletrônicos, é imperativo que essa opção seja incluída nos instrumentos convocatórios das empresas.

20. A capacidade de aceitar uma ampla gama de cartões de diferentes bandeiras não apenas aumenta a acessibilidade aos serviços oferecidos, mas também promove uma concorrência saudável no mercado, impulsionando a inovação e melhorando a experiência do consumidor.

III.1.1 - Por que incluir o arranjo aberto?

21. Este tópico tornou-se relevante devido ao Decreto 10.854/2021 e à Lei 14.442, que modificou o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) em setembro de 2022, introduzindo a presença de dois tipos de sistemas no setor de distribuição de benefícios e obrigando as empresas que operam com um sistema fechado a compartilhar suas redes credenciadas com o sistema aberto, conhecido como interoperabilidade.

22. "A nova legislação do PAT promove a competição no mercado de benefícios ao permitir explicitamente tanto o sistema aberto quanto o fechado", afirma Luiz Fernando. "No sistema aberto, a taxa cobrada dos restaurantes tende a ser padronizada, com todos praticando taxas semelhantes. Isso estimula a competição e tem um impacto positivo para toda a comunidade."

23. Atualmente, o mercado é dominado por algumas empresas e as taxas desencorajam os estabelecimentos, especialmente quando precisam lidar com várias máquinas. Em média, a taxa desses cartões é de 7,5%, enquanto os cartões de débito e crédito normalmente cobram entre 0,5% e 2%. Como resultado, muitos estabelecimentos optam por não aceitar essa forma de pagamento, limitando o uso do benefício pelos trabalhadores.

24. A proposta de interoperabilidade entre emissores e a presença de um sistema de pagamento aberto permitirão a prática de taxas mais próximas às dos cartões de débito e crédito.

25. "No sistema aberto, todas as partes interagem e qualquer estabelecimento, credenciador ou emissor que cumpra as regras de uma determinada bandeira pode aderir a esse sistema", explica Luiz Fernando. "Isso simplifica a vida do estabelecimento, que pode utilizar uma única máquina para aceitar vários cartões."

26. Dentre as regras que regulamentam a concessão do benefício, podemos citar o artigo 177 do Decreto nº 10.854/202, que impõe obrigações às empresas que atuam apenas com o arranjo de pagamento fechado, ao promoverem a interoperabilidade entre o sistema de pagamento aberto e fechado. Vejamos:

"Art. 177. As empresas facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado deverão permitir a interoperabilidade entre si e com arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais."

27. Da mesma forma, há a mesma previsão da Lei nº14.442/22:

"Art. 1º-A. Os serviços de pagamentos de alimentação contratados para execução dos programas de alimentação de que trata esta Lei observarão o seguinte: 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 2023;

II - a portabilidade gratuita do serviço, mediante solicitação expressa do trabalhador, além de outras normas fixadas em decreto do Poder Executivo, a partir de 1º de maio de 2023;

28. Ao analisar a legislação, observa-se que não há nenhum artigo que vede a operação por meio de arranjo aberto, pelo contrário, atribui-se em bem verdade, uma obrigação as empresas que possuem o sistema de arranjo fechado a promover a interoperabilidade, ou seja, a passarem a atuar com o sistema aberto.

29. Assim, a omissão do instrumento convocatório é ilegal, e não observa os melhores princípios do Direito Administrativo, pois restringe a competitividade e vai de encontro com a legislação.

30. Como dito, de acordo com a legislação, a obrigação é imposta às empresas que operam com sistema de pagamento por meio de arranjo fechado para promover a interoperabilidade com o sistema de pagamento por meio de arranjo aberto, em maio de 2024.

31. Se assim não fosse, o Ministério do Trabalho não concederia às empresas que atuam por meio do sistema de arranjo de pagamento aberto o cadastro como facilitadora do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

32. Ainda, é importante ressaltar que atualmente, o sistema de arranjo aberto de pagamentos possui tecnologia superior aos atuais sistemas tradicionais que permite fiscalização da rede tal como os ditos arranjos fechados

33. Portanto, ao considerar os benefícios significativos dessa abordagem, é essencial que haja a inclusão do arranjo aberto no instrumento convocatório.

IV - DOS PEDIDOS

34. Ante o exposto, requer a Vossa Senhoria:

- a) a recepção da impugnação ao Edital de Credenciamento nº 01/2024;
- b) a inclusão expressa da possibilidade de empresas com arranjo aberto participarem;
- c) a divulgação, pelo mesmo instrumento de publicação em que se deu o texto original, após a modificação requerida, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido.

ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

Preliminarmente, é oportuno salientar que o credenciamento é um procedimento auxiliar das licitações e das contratações regidas pela Lei Federal nº 14.133/2021. Além disso, o art. 6º da referida Lei considera que:

XLIII - credenciamento: 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;

Ademais, a Contratação Direta compreende os casos de Inexigibilidade e de Dispensa de Licitação (Art. 72 da Lei nº 14.133/2021). Sobre este assunto necessário destacar que a Inexigibilidade de Licitação ocorre quando é inviável a competição. O Art. 74 especifica os casos especiais de inviabilidade de competição:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha. (grifo nosso)

As impugnações são ferramentas que devem ser interpostas com a finalidade de corrigir possíveis erros, que possam corromper a legalidade e a isonomia do certame.

Sobre as alegações feitas, as mesmas foram analisadas pela Comissão de Contratação designada através do Instrumento Legal: Portaria CMC/061/2024, de 06 de março de 2024 para o procedimento em epígrafe.

A empresa impugnante alega, dentre outras justificativas, como motivação do seu pedido de impugnação, que:

12. Todavia, em que pese todos os benefícios, observou-se da previsão editalícia supra referenciada que não há não expressa menção sobre apresentação de arranjo aberto.

(...)

19. Em vista das inúmeras vantagens proporcionadas pelo arranjo aberto de pagamentos eletrônicos, é imperativo que essa opção seja incluída nos instrumentos convocatórios das empresas.

(...)

21. Este tópico tornou-se relevante devido ao Decreto 10.854/2021 e à Lei 14.442, que modificou o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) em setembro de 2022, introduzindo a presença de dois tipos de sistemas no setor de distribuição de benefícios e obrigando as empresas que operam com um sistema fechado a compartilhar suas redes credenciadas com o sistema aberto, conhecido como interoperabilidade.

22. "A nova legislação do PAT promove a competição no mercado de benefícios ao permitir explicitamente tanto o sistema aberto quanto o fechado", afirma Luiz Fernando. "No sistema aberto, a taxa cobrada dos restaurantes tende a ser padronizada, com todos praticando taxas semelhantes. Isso estimula a competição e tem um impacto positivo para toda a comunidade."

(...)

28. Ao analisar a legislação, observa-se que não há nenhum artigo que vede a operação por meio de arranjo aberto, pelo contrário, atribui-se em bem verdade, uma obrigação as empresas que possuem o sistema de arranjo fechado a promover a interoperabilidade, ou seja, a passarem a atuar com o sistema aberto.

29. Assim, a omissão do instrumento convocatório é ilegal, e não observa os melhores princípios do Direito Administrativo, pois restringe a competitividade e vai de encontro com a legislação.

Sobre as normas que serviram como base para o Pedido de Impugnação, em especial o Decreto Federal nº 10.854/2021 e a Lei Federal nº 14.442/2022 referem-se à Consolidação das Leis do Trabalho, a qual não se aplica aos funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios (Decreto-Lei nº 5.452/1943, art. 7º, inciso c).

Os servidores públicos da Câmara Municipal de Congonhas são contratados pelo regime jurídico estatutário, regidos pela Lei Municipal nº 4.256 de 27 de dezembro de 2023, não se vinculam ao regime celetista (CLT).

Ademais, a Câmara Municipal de Congonhas não está inscrita no PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador.

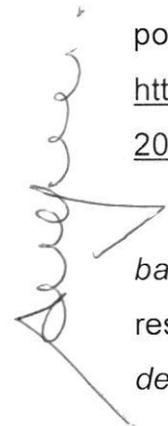
A legislação a que se refere o objeto deste Procedimento de Credenciamento está relacionada no Termo de Referência (Item 2):

- “- Lei Municipal Nº 3.672, de 30 de março de 2017;
- Lei Municipal Nº 3.487, de 23 de março de 2015;
- Lei Municipal Nº 4.223, de 30 de novembro de 2023;
- Lei Municipal Nº 4.225, de 30 de novembro de 2023.”

A respeito da falta de previsão no Edital sobre a apresentação de arranjo aberto cumpre ressaltar que:

Tal questionamento já foi motivo de solicitações de esclarecimentos anteriores e se encontram disponíveis no site oficial da Câmara Municipal de Congonhas as respostas a tais questionamentos, que foram realizados pelas empresas LeCard (Pedido de Esclarecimento 02) e Uzzipay (Pedido de Esclarecimento 06). A íntegra de tais questionamentos e respostas pode ser consultada através do link disponível em: https://www.congonhas.mg.leg.br/transparencia/copy_of_licitacoes/2024/cr-01-2024/credenciamento-01-2024

Em 22 de março de 2024, a empresa LeCard questionou: “3) Se será aceito cartão bandeirado (arranjo aberto)?”. Em 22 de março de 2024 a Comissão de Contratação respondeu: 3 - Em relação ao cartão bandeirado, desde que atenda às exigências do Edital de Credenciamento nº 01/2024, não vislumbramos impedimentos em ser aceito.



Em 01 de abril, a empresa impugnante questionou: “*Questionamento 7: Empresas com arranjo aberto podem participar ou é apenas arranjo fechado?*”. Em 03 de abril de 2024 a Comissão de Contratação respondeu: “*7 – Empresas de arranjo aberto podem participar, conforme resposta ao Pedido de Esclarecimentos nº 002, publicado no site oficial em 22 de março de 2024.*”

Além de já ter sido objeto de questionamentos já publicados na página específica da Contratação, o Edital não expressa os termos arranjo aberto ou arranjo fechado. Assim, não há vedação na operação por meio de arranjo aberto, desde de que cumpridas todas as especificações e demais exigências para a Contratação.

Observa-se, portanto, que o pleito da impugnante não tem procedência tendo em vista a possibilidade de participação de qualquer arranjo aberto ou fechado. O pedido de impugnação não merece prosperar, inclusive, pelo fato de que não existe expressamente no Edital, sequer o termo “*arranjo fechado*”.

Portanto, julga-se o pedido de impugnação, conforme passa a expor:

DECISÃO

Em observância aos princípios da LEGALIDADE, da impessoalidade, da moralidade, da PUBLICIDADE, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, bem como ao princípio da COMPETITIVIDADE e da VINCULAÇÃO AO EDITAL;

INDEFERE-SE A IMPUGNAÇÃO, CONFORME PASSA A EXPOR:

INDEFERE-SE o pedido de impugnação ao Edital de Credenciamento nº 001/2024, referente à Inexigibilidade Eletrônica, do Processo Administrativo nº 005/2024, regido pela Lei nº 14.133, de 2021.

Congonhas, 04 de abril de 2024



ANDRÉ SANCHES CANDREVA
COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO
PORTARIA CMC/061/2024



MARIANE SANTOS REIS DE CASTRO
COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO
PORTARIA CMC/061/2024



DANIELLY APARECIDA BARBOSA
COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO
PORTARIA CMC/061/2024