Pregão Eletrônico nº 002/2025

Processo Administrativo nº 012/2025

DECISÃO ACERCA DE IMPUGNAÇÃO

I - RELATÓRIO

Cuida-se de IMPUGNAÇÃO interposta pela empresa LINK CARD ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS LTDA, CNPJ nº 12.039.966/0001-11, em face o Edital de Pregão Eletrônico n° 002/2025, cujo objeto é REGISTRO DE PREÇOS para futura e eventual contratação de empresa para prestação de serviços de implantação, administração e gestão de fornecimento de auxílio material escolar e uniforme escolar por meio de pagamento eletrônico, incluindo o credenciamento de estabelecimentos e disponibilização de sistema eletrônico para gerenciamento dos auxílios.

A empresa apresenta pedido de impugnação, apontando, em suma, que (i) a vedação de cobrança de taxa dos estabelecimentos credenciados carece de amparo legal, configurando indevida intervenção da Administração Pública em relações estritamente privadas, em afronta aos princípios da livre iniciativa e da ordem econômica, além de comprometer a economicidade do certame, ao eliminar uma das principais fontes de receita da contratada e obrigá-la a concentrar seus custos e margens de lucro exclusivamente na taxa cobrada da Administração, o que impediria a obtenção da proposta mais vantajosa; (ii) as exigências de qualificação técnica são restritivas e ilegais, pois a Lei nº 14.133/2021 autoriza a apresentação de atestados relativos a serviços similares, e não idênticos. Considera, ainda, desarrazoada e contraditória a exigência de experiência exclusivamente em meios de pagamento virtuais, quando o próprio edital prevê o uso de cartões físicos, bem como indevida a exigência de atestados específicos em “auxílio material escolar” ou “uniforme escolar”, por restringirem a competitividade em violação ao art. 9º, inc. I, alínea “a”, da referida lei; e (iii) a exigência de disponibilização de sistema informatizado capaz de apresentar cópia de cupons ou notas fiscais detalhando os itens adquiridos mostra-se inexequível, uma vez que os sistemas das administradoras e dos lojistas não se comunicam nesse nível de detalhamento, além de violar a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), por demandar o acesso a informações pessoais

desnecessárias à finalidade do contrato, em afronta aos princípios da necessidade e da proporcionalidade, sendo suficiente, para fins de auditoria, o acesso apenas ao valor, à data e ao estabelecimento credenciado das transações.

Em suma, é o Relatório.

II - ADMISSIBILIDADE

A petição de impugnação foi protocolada pela empresa LINK CARD ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS LTDA, através do Portal de Compras Públicas no dia 05/11/2025, às 17h34min, conforme permitido pelo item 15.1 do Edital de Pregão Eletrônico nº 002/2025 do CIM-AMUNESC. Considerando que a data para abertura e julgamento das propostas está designada para o dia 11/11/2025, a partir das 09h01min, a impugnação é tempestiva.

Portanto, por ser tempestiva, recebo a presente impugnação.

III - MÉRITO

Diante dos aspectos iniciais, passamos a analisar a legalidade das exigências solicitadas pelo impugnante no âmbito do Edital de Pregão Eletrônica nº 002/2025.

a) Vedação de cobrança de taxa da rede credenciada.

O impugnante alega que a vedação de cobrança de taxa dos estabelecimentos credenciados carece de amparo legal, configurando indevida intervenção da Administração Pública em relações estritamente privadas, em afronta aos princípios da livre iniciativa e da ordem econômica. Ademais, afirma que a referida vedação compromete a economicidade do certame, na medida em que a remuneração das administradoras de benefícios decorre de diversas fontes, dentre elas, as taxas cobradas da rede credenciada e, ao impedir essa receita, o edital obriga a licitante a concentrar seus custos e margens de lucro exclusivamente na taxa cobrada da Administração, o que inviabiliza a obtenção da proposta mais vantajosa.

Todavia, a vedação questionada encontra pleno amparo no interesse público e na busca pela economicidade na aplicação dos recursos públicos, conforme disposto no item 5 do Termo de

Referência. A medida visa evitar que encargos assumidos pela contratada sejam repassados aos estabelecimentos comerciais e, consequentemente, refletidos nos preços dos materiais e uniformes escolares, reduzindo o poder de compra dos beneficiários e impondo maior dispêndio ao erário. Ademais, a ausência de vedação quanto à cobrança de taxas poderia restringir a adesão de estabelecimentos ao programa, prejudicando a competitividade e favorecendo a formação de monopólios, o que contraria os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

Além disso, a vedação à cobrança de taxas da rede credenciada contribui para ampliar a transparência da execução contratual, permitindo à Administração conhecer, de forma mais precisa, o valor efetivamente despendido e a natureza das parcelas que o compõem, o que fortalece o controle e a gestão responsável dos recursos públicos. Ressalte-se que a vedação evita distorções econômicas no modelo de contratação, impedindo que propostas aparentemente mais vantajosas se revelem ilusórias, em virtude de custos ocultos repassados aos estabelecimentos credenciados e, indiretamente, à própria Administração.

Assim, a restrição não configura violação à livre iniciativa, mas sim medida legítima de proteção ao interesse público, em observância aos princípios da economicidade, eficiência e isonomia, que regem as contratações públicas.

Destaca-se, ademais, que a vedação não impede a remuneração da contratada, apenas delimita que esta se dê exclusivamente pela taxa administrativa contratual paga pela Administração, conferindo maior transparência à relação jurídica e previsibilidade aos dispêndios públicos.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina já se manifestou favoravelmente à possibilidade de limitação ou vedação da cobrança de taxas aos credenciados, reconhecendo o caráter legítimo dessa medida. No Processo nº REC 22/00642371[1], de relatoria do Conselheiro Luiz Eduardo Cherem, restou assentado que:

> Não se vislumbra, contudo, óbice na prática da Administração de limitar a cobrança de valores da rede credenciada, uma vez que estes podem vir a ser embutidos no montante a ser pago pelo Poder Público pelos serviços prestados.
>
> Entende-se que previsões editalícias dessa ordem são pertinentes ao contexto da relação contratual de direito público firmada entre a Administração e a intermediadora dos serviços. Trata-se de mecanismo destinado a garantir a

[1] Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaRelatorioNovo/2200642371_17196400.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025

> manutenção das condições da proposta apresentada pelo licitante vencedor, de forma a evitar que futuros repasses aos credenciados de custos assumidos pela contratada venham a desvirtuar o montante pactuado com a Administração, acarretando dispêndios não previstos aos cofres públicos.
>
> Além disso, tal limitação pode garantir que a Administração, tanto quanto possível, tenha real dimensão dos valores que estão sendo pagos e a que título, o que, embora possa parecer, num primeiro momento, uma intervenção indevida na ordem econômica, aumenta a transparência do contrato público e resguarda o interesse da própria Administração.
>
> Quando se tem, por exemplo, uma taxa de administração negativa, mas a rede credenciada arca com uma taxa elevada, que é incapaz de absorver, isso certamente impacta no preço final do produto/serviço adquirido pela Administração, de modo que o suposto desconto no valor final da fatura está sendo aplicado sobre um preço impactado por uma taxa sobre a qual a Administração não tem controle e, por vezes, sequer conhece. Isso faz com que a obtenção da "proposta mais vantajosa" seja, de fato, ilusória, já que o desconto é aplicado sobre um preço que não corresponde ao que se praticaria em condições normais de negociação.
>
> Por outro lado, na hipótese de ser vedada (ou limitada) a cobrança da rede credenciada por parte do intermediador, a tendência é que a taxa de administração reflita com mais exatidão o valor que está sendo efetivamente despendido pela Administração ao optar por esse modelo de contratação. Com essa transparência adicional, possibilita-se, inclusive, a reavaliação sobre a efetiva vantajosidade do modelo, já que se evitam distorções como a ilustrada no parágrafo anterior.
>
> Além disso, há uma promoção efetiva da igualdade de condições de participação no certame entre os licitantes, pois a cláusula tem efeito antitruste ao impedir que monopólios ou oligopólios valham-se de posições dominantes no mercado para inviabilizar o surgimento de concorrência e, após, passar a praticar altas taxas de administração, em prejuízo do Poder Público.
>
> Nesse contexto, apesar dos argumentos tecidos pelo recorrente quanto à necessidade de observância do princípio da livre concorrência, entende-se que deve prevalecer o interesse público, a fim de legitimar a estipulação de limites a tais cobranças, ainda que caracterizado algum grau de interferência na relação negocial entre contratada e rede credenciada. Isso porque se trata de elemento que influi na determinação do valor a ser efetivamente dispendido pela Administração contratante. (p. 13 e 14) - Grifo nosso.

No mesmo sentido, a Corte de Contas já havia se posicionado, na Representação nº 18/00792988, ao recomendar que os editais evitem mecanismos que onerem indiretamente o erário, mesmo quando a cobrança não recaia formalmente sobre a Administração, reconhecendo que tais encargos repercutem nos preços ofertados e comprometem a economicidade dos certames:

> Além do risco de restrição à competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa (já que naturalmente os custos dos particulares serão repassados à Administração Pública), não se admite que qualquer ente estatal crie situação de vantagem para determinada empresa ou entidade.[2]
>
> É fato que, adotando a plataforma BLL, a cobrança será embutida nos preços ofertados, causando prejuízo ao erário, quando dos lances. Além disso, como apontou a área técnica, há vários provedores públicos, tais como Comprasnet, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, os quais não oneram nem o particular, tampouco a Administração com taxas de utilização. [3]
>
> Recomendar ao Consórcio Intermunicipal de Sáude do Nordeste de Santa Catarina - CIS/NORDESTE que: (....) dê preferência para utilização de provedores públicos, que não onerem nem o particular tampouco a Administração com taxas de utilização, em conformidade com o previsto no art. 5º, III, da Lei Federal n. 10.520/023, deixando explicitamente justificada no edital a escolha de plataforma mais onerosa em detrimento das gratuitas.[4]

Dessa forma, resta evidenciado que a previsão editalícia que veda a cobrança de taxas aos estabelecimentos credenciados está em plena consonância com o entendimento consolidado do TCE/SC, com o princípio da supremacia do interesse público e com o dever de gestão responsável dos recursos públicos.

Portanto, não se trata de ingerência indevida nas relações privadas, mas de medida técnica e juridicamente adequada, destinada a preservar a integridade econômica do contrato, assegurar a proposta mais vantajosa e promover a eficiência na execução da política pública de fornecimento de materiais e uniformes escolares.

Ante o exposto, mantém-se integralmente o item 5 do Termo de Referência, por se revelar compatível com o ordenamento jurídico e respaldado pelo entendimento reiterado do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

b) Qualificação técnica-operacional

Suscita o impugnante que as exigências de qualificação técnica são restritivas e ilegais, porquanto a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 67, inc. II, autoriza a exigência de atestados relativos a

---

[2] @REP 18/00792988. **Decisão Singular**. Disponível em: https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=afg&gsc.tab=0. Acesso em: 10 nov. 2025

[3] @REP 18/00792988. **Parecer do Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina.** MPC/DRR/1220/2019. Disponível em: https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=afg&gsc.tab=0. Acesso em: 10 nov. 2025.

[4] @REP 18/00792988. **Decisão Definitiva n.º 456/2019**.. Disponível em: https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=afg&gsc.tab=0. Acesso em: 10 nov. 2025.

serviços similares, e não idênticos. Ademais, a limitação à comprovação de experiência exclusivamente em meios de pagamento virtuais revela-se desarrazoada e contraditória com o próprio edital, que prevê a utilização de cartões físicos para beneficiários sem acesso a dispositivos móveis. Por fim, suscita que a exigência de atestado específico em "auxílio material escolar ou uniforme escolar" é igualmente indevida, pois não avalia a real capacidade técnica da licitante, mas apenas restringe a participação a empresas que já tenham executado contratos idênticos, o que viola o art. 9º, inc. I, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021, por limitar a competitividade do certame.

Cabe destacar, contudo, que o art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, expressamente autoriza a exigência de atestados que comprovem a capacidade operacional da licitante mediante a execução de serviços similares, desde que de **complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior,** senão vejamos:

> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
> II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

Assim, a previsão editalícia que exige a apresentação de atestados relativos à execução de serviços de gestão de auxílios mediante pagamento eletrônico está em plena conformidade com o referido dispositivo legal, uma vez que busca assegurar que a contratada detenha experiência prévia em **soluções tecnológicas equivalentes ao objeto licitado**.

Tal exigência mostra-se necessária no presente caso, uma vez que a execução de um sistema de pagamento eletrônico em meio virtual envolve nível de complexidade tecnológica distinto e consideravelmente superior em relação à simples operacionalização de pagamentos realizados por meio de cartões físicos. A comprovação de experiência em serviços de natureza equivalente assegura que a contratada possua a estrutura técnica e os recursos tecnológicos adequados para garantir a confiabilidade, a segurança das transações e a integração sistêmica exigidas pelo objeto do certame.

No tocante à alegação de que a exigência seria contraditória por o edital prever a utilização de cartões físicos, cumpre esclarecer que tais cartões constituem mera medida acessória e excepcional, destinada a atender beneficiários que eventualmente não disponham de dispositivos

móveis. O núcleo do objeto, entretanto, permanece centrado no meio de pagamento eletrônico e na gestão digital dos auxílios, razão pela qual é imprescindível a comprovação de experiência em serviços de natureza tecnológica equivalente.

Por fim, a exigência de que os atestados estejam relacionados à execução de serviços voltados à gestão de auxílios de material escolar ou uniforme escolar não se mostra restritiva, mas adequada à especificidade do objeto, tendo em vista que a natureza da contratação demanda grau de controle significativamente superior àquele exigido em operações de simples concessão de valores para aquisição de bens de consumo, como ocorre em programas de auxílio-alimentação.

No caso em análise, o sistema deve permitir o monitoramento da utilização dos recursos, assegurando que os valores disponibilizados sejam aplicados estritamente para a finalidade prevista, conforme lista de materiais e uniformes escolares autorizados. Tal característica evidencia a necessidade de que a contratada possua experiência prévia na administração de benefícios públicos direcionados a públicos-alvo delimitados, o que envolve desafios operacionais e de controle distintos de outros tipos de programas, justificando, assim, a exigência de atestado de capacidade técnica específico para essa finalidade.

Dessa forma, as exigências de qualificação técnica constantes do edital atendem integralmente aos princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa, além de estarem amparadas pelo art. 67, inc. II, da Lei nº 14.133/2021, não configurando qualquer ilegalidade ou restrição indevida à ampla participação.

c) Exigência de detalhamento de itens no cupom fiscal.

O impugnante alega que a exigência de disponibilização de sistema informatizado capaz de apresentar cópia dos cupons ou notas fiscais detalhando os itens adquiridos mostra-se inexequível, uma vez que os sistemas das administradoras de benefícios e dos estabelecimentos credenciados não se comunicam no nível de detalhamento dos produtos, sendo possível à contratada apenas identificar o valor, a data, o local e o beneficiário da transação. Além disso, alega que a referida exigência viola a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), pois o detalhamento dos itens adquiridos constitui dado pessoal vinculado a pessoa natural identificável, o que afronta os princípios da necessidade e da proporcionalidade (art. 6º, inc. III, da LGPD). Por fim, argumenta que, para fins de auditoria contratual, bastaria à Administração ter acesso ao valor, à data

e ao estabelecimento credenciado, sendo desnecessário e desproporcional o tratamento de dados que possam revelar hábitos ou preferências individuais dos beneficiários.

Ressalta-se, contudo, que a exigência constante do edital decorre diretamente da natureza do objeto contratual, cujo propósito é a execução de política pública de fornecimento de material e uniforme escolar aos alunos da rede pública municipal, financiada com recursos públicos.

Diferentemente de programas de benefícios privados, aqui não se trata de mera relação comercial entre empresa e consumidor. Trata-se de execução indireta de despesa pública, em substituição à aquisição direta de bens pela Administração. Assim, ao permitir que o beneficiário (estudante) realize a compra diretamente nos estabelecimentos credenciados, o ente público não transfere a titularidade do recurso, mas apenas a execução material da despesa, o que mantém inalterado o dever de controle, rastreabilidade e comprovação da destinação dos recursos públicos.

A exigência de apresentação dos cupons fiscais com detalhamento dos itens adquiridos visa, portanto, assegurar o controle da aplicação dos recursos públicos, conforme o art. 70 da Constituição Federal, garantir a correta execução do objeto contratual, restringindo as aquisições aos produtos previstos na política pública (material escolar e uniforme), e promover a transparência, princípio previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Em suma, o que se busca não é a interferência em operação privada, mas a garantia de que o recurso público atendeu à sua finalidade educacional, evitando desvios de uso e assegurando a integridade da política pública.

Em relação ao argumento de impossibilidade técnica, ressaltamos que a exigência não implica integração direta entre o sistema da administradora e os sistemas de ponto de venda dos lojistas, mas a obrigação contratual de assegurar meios de disponibilizar ou consolidar os comprovantes fiscais das operações realizadas.

Os cupons e notas fiscais eletrônicas (NFC-e/NF-e) são documentos públicos, emitidos de forma eletrônica e disponíveis em bases fiscais oficiais (SEFAZ estadual), sendo plenamente viável que a contratada obtenha tais dados por integração de sistemas, por rotina de extração ou mediante envio periódico pelos estabelecimentos credenciados.

Trata-se, portanto, de obrigação contratual exequível, inerente à função de gestão e auditoria do programa, e compatível com as práticas usuais de controle em benefícios concedidos via cartão ou aplicativo.

Ademais, quanto ao argumento de que há violação à Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD, este não procede, uma vez que o tratamento de dados pessoais decorrente dessa exigência possui base legal legítima no art. 7º, inciso III, da Lei nº 13.709/2018, que autoriza o tratamento de dados pela Administração Pública para o cumprimento de políticas públicas previstas em lei, regulamento ou instrumento congênere.

Além disso, os dados tratados são necessários e proporcionais à finalidade do contrato, atendendo ao princípio da finalidade (art. 6º, I) e da necessidade (art. 6º, III), pois servem exclusivamente à comprovação da aplicação dos recursos públicos e à fiscalização da execução contratual.

O acesso e o uso dessas informações estarão sujeitos às salvaguardas de segurança e sigilo previstas na própria LGPD e na legislação de regência dos contratos administrativos (art. 31 da LGPD e art. 11 da Lei 14.133/2021).

Em vista do exposto, conclui-se que a exigência questionada é compatível com o objeto da licitação e essencial ao controle da execução contratual e à prestação de contas da política pública. Ademais, revela-se tecnicamente exequível, passível de atendimento por distintos meios de coleta e integração de dados fiscais, e encontra-se em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados, uma vez que o tratamento dos dados decorre de obrigação legal e contratual vinculada à execução de política pública educacional.

Dessa forma, não há fundamento para acolhimento da impugnação, devendo o item 7.3.1.7 do Termo de Referência ser mantido integralmente.

IV - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, prestados os esclarecimentos requeridos, CONHEÇO a presente impugnação, tendo em vista sua tempestividade, para, no mérito, julgar **IMPROCEDENTE** o pedido da impugnante.

Joinville, 10 de novembro de 2025.

SIMONE SCHRAMM

Diretora Executiva do CIM-AMUNESC

e-Ciga
Assinado digitalmente por:
SIMONE SCHRAMM
•••.584.189-••
Data: 10/11/2025 14:48