PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2.250/2025

NOTA TÉCNICA

Objeto: Razões Da Escolha Do Arranjo De Pagamento Fechado Para Operacionalização Dos Benefícios De Vale-Alimentação E Vale-Refeição

Unidade responsável: Coordenação de Recursos Humanos

1. DA FINALIDADE

A presente Nota Técnica tem por finalidade fundamentar a adequação da utilização de arranjo de pagamento fechado como solução para a contratação de empresa especializada na prestação continuada de serviços de fornecimento, gerenciamento, implementação e administração de vale-refeição e vale-alimentação destinados aos beneficiários elegíveis do Conselho Federal de Corretores de Imóveis - COFECI.

A análise considera as necessidades institucionais da autarquia, as características das soluções existentes no mercado, os requisitos de segurança e continuidade dos serviços, a gestão da rede credenciada, a rastreabilidade das operações, a fiscalização da finalidade alimentar e os mecanismos de responsabilização contratual.

A avaliação busca identificar a arquitetura operacional que apresente maior adequação às condições de gestão e fiscalização pretendidas pelo COFECI, observando os princípios da eficiência, economicidade, proporcionalidade, planejamento e interesse público.

2. DA IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE ADMINISTRATIVA

O COFECI necessita assegurar a concessão regular e continuada de benefícios de vale-alimentação e vale-refeição aos seus beneficiários elegíveis, mediante solução tecnológica que permita a disponibilização tempestiva dos créditos e sua efetiva utilização em estabelecimentos comerciais aptos à finalidade contratada.

A prestação desses serviços não se limita à emissão de cartões ou ao lançamento periódico de valores. Envolve atividades interdependentes de gerenciamento, processamento, manutenção de rede credenciada, segurança das transações, atendimento aos usuários, disponibilização de informações gerenciais e tratamento de ocorrências operacionais.

A natureza alimentar dos benefícios exige especial atenção à confiabilidade do sistema, à continuidade do atendimento e à possibilidade de utilização dos créditos pelos beneficiários em condições adequadas.

Sob a perspectiva administrativa, também se mostra indispensável assegurar mecanismos que permitam acompanhar o cumprimento das obrigações assumidas pela futura contratada, identificar falhas, verificar a regularidade das operações e exigir providências corretivas.

A contratação deverá atender, portanto, às seguintes necessidades essenciais:

a) Disponibilização integral e tempestiva dos créditos aos beneficiários.
b) Existência de rede credenciada efetiva e compatível com as modalidades de benefício.
c) Identificação dos estabelecimentos integrantes da rede e acompanhamento de seu funcionamento.
d) Segurança e rastreabilidade das transações.
e) Controle da utilização dos benefícios conforme sua finalidade alimentar.
f) Disponibilidade de canais de atendimento e mecanismos de resolução de ocorrências.
g) Identificação clara dos responsáveis pelas atividades operacionais.
h) Disponibilização de informações necessárias à fiscalização e à gestão contratual.
i) Continuidade do serviço, inclusive diante de falhas pontuais e intercorrências operacionais.

A solução a ser contratada deve apresentar capacidade de atender a essas necessidades de maneira integrada, permitindo à Administração acompanhar a execução sem depender de procedimentos excessivamente fragmentados ou de informações cuja obtenção dependa de múltiplos agentes sem adequada coordenação contratual.

3. DA CARACTERIZAÇÃO DAS SOLUÇÕES DISPONÍVEIS NO MERCADO

O mercado de benefícios de vale-alimentação e vale-refeição dispõe de diferentes arquiteturas tecnológicas para operacionalização de instrumentos de pagamento, destacando-se os arranjos abertos e fechados.

Essas modalidades encontram previsão na regulamentação federal aplicável aos arranjos de pagamento, observadas as condições específicas de funcionamento e as obrigações regulatórias incidentes.

3.1. Arranjo de pagamento aberto

O arranjo aberto caracteriza-se pela possibilidade de participação de diferentes instituições nas atividades relacionadas à emissão de instrumentos de pagamento, credenciamento de estabelecimentos e processamento das transações.

Sua estrutura pode proporcionar ampla aceitação comercial, aproveitamento de infraestruturas de pagamento existentes e integração entre diferentes participantes do mercado.

A utilização dessa arquitetura pode envolver bandeiras, credenciadores, emissores, processadoras e outros prestadores, observadas as atribuições de cada participante.

Os mecanismos de segurança, rastreabilidade e controle da finalidade alimentar podem ser implementados mediante regras de autorização, classificação de estabelecimentos, sistemas de monitoramento e integração de informações.

A efetividade desses mecanismos depende das características da solução oferecida, dos dados disponibilizados e das condições de governança estabelecidas.

3.2. Arranjo de pagamento fechado

O arranjo fechado caracteriza-se por estrutura de governança na qual determinadas funções operacionais relacionadas ao instrumento de pagamento e à rede de aceitação são desempenhadas de maneira integrada, conforme as condições admitidas pela regulamentação.

Essa arquitetura permite organizar a gestão da rede credenciada, o processamento das operações e o acompanhamento das transações em estrutura operacional definida.

A integração dessas funções pode favorecer a identificação dos agentes responsáveis, a padronização dos procedimentos de controle, o tratamento de ocorrências e a obtenção de informações necessárias à fiscalização.

O arranjo fechado não pressupõe, necessariamente, ausência absoluta de fornecedores tecnológicos, prestadores auxiliares ou parceiros operacionais.

A característica relevante é a preservação da estrutura de governança que define o modelo, bem como a capacidade de a instituição responsável assegurar o cumprimento das obrigações de gestão e operação assumidas.

4. DOS CRITÉRIOS TÉCNICOS UTILIZADOS NA AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

A avaliação das arquiteturas de pagamento considera as necessidades específicas do COFECI, especialmente quanto à capacidade de gestão, à segurança da execução e à fiscalização dos serviços.

A análise da solução mais adequada não deve limitar-se à quantidade potencial de estabelecimentos que aceitam determinado cartão.

É necessário considerar a forma de organização da rede, os mecanismos de obtenção de informações, as responsabilidades operacionais e os procedimentos necessários para solucionar ocorrências.

Com essa finalidade, foram definidos os seguintes critérios de avaliação:

4.1. Governança operacional

A solução deve permitir a identificação dos responsáveis pelas atividades de emissão, gerenciamento, credenciamento, processamento e atendimento.

A clareza das responsabilidades facilita a fiscalização e permite exigir providências corretivas de maneira tempestiva.

A concentração ou coordenação integrada das funções operacionais constitui atributo relevante para a Administração, especialmente em contratação realizada com uma única empresa responsável pelo cumprimento integral do objeto.

4.2. Gestão e controle da rede credenciada

A rede de estabelecimentos constitui componente essencial da efetividade dos benefícios.

A Administração necessita de informações que permitam verificar a existência dos estabelecimentos, sua identificação, localização, modalidade de benefício aceita e regularidade operacional.

A simples vinculação de um estabelecimento a uma bandeira comercial não constitui, isoladamente, comprovação suficiente de que o benefício será efetivamente aceito nas condições necessárias.

Por essa razão, a solução deve oferecer instrumentos adequados de identificação, acompanhamento e atualização da rede credenciada.

4.3. Rastreabilidade das operações

A fiscalização contratual exige acesso a informações confiáveis sobre as operações realizadas, respeitadas as normas de proteção de dados pessoais e as limitações aplicáveis às informações transacionais.

A capacidade de identificar inconsistências, recusas, falhas e ocorrências operacionais favorece a atuação preventiva da Administração.

A rastreabilidade também contribui para a fiscalização da finalidade alimentar e para o tratamento de eventuais irregularidades.

4.4. Fiscalização da finalidade alimentar

Os benefícios devem ser utilizados exclusivamente nas modalidades e finalidades estabelecidas.

A solução deve oferecer mecanismos capazes de restringir transações incompatíveis com a aquisição de refeições prontas e gêneros alimentícios, observadas as condições próprias de cada modalidade.

A integração entre a identificação dos estabelecimentos e os controles de autorização das transações constitui característica relevante para o acompanhamento da finalidade do benefício.

4.5. Tratamento de recusas e ocorrências operacionais

A utilização cotidiana dos benefícios pode envolver falhas de comunicação, indisponibilidade de sistemas, recusas de transações, problemas de identificação dos estabelecimentos e outras ocorrências.

A solução deve permitir registro, acompanhamento e resolução dessas situações, mediante procedimentos e responsabilidades claramente estabelecidos.

A Administração considera especialmente relevante a existência de canais capazes de concentrar informações operacionais e proporcionar respostas verificáveis aos beneficiários e aos fiscais do contrato.

4.6. Continuidade dos serviços e atendimento aos beneficiários

A natureza alimentar dos benefícios exige funcionamento contínuo e disponibilidade adequada dos serviços.

A contratada deverá assegurar mecanismos de atendimento, bloqueio e desbloqueio dos instrumentos de pagamento, recuperação de acesso, consulta de saldos, acompanhamento das operações e solução de falhas.

Essas funcionalidades devem integrar a solução de forma coerente, sem transferir ao beneficiário os riscos decorrentes da descoordenação entre participantes operacionais.

4.7. Responsabilização contratual

A contratação deverá estabelecer responsabilidade integral da empresa prestadora pela execução das obrigações assumidas.

A eventual participação de fornecedores tecnológicos ou parceiros auxiliares não poderá comprometer a identificação da responsável pela execução contratual.

A solução deve oferecer condições para que o COFECI exerça a fiscalização e exija providências diretamente da contratada, independentemente da organização de suas relações auxiliares.

5. DA AVALIAÇÃO COMPARATIVA DAS ALTERNATIVAS

A análise das características dos arranjos abertos e fechados demonstra que ambas as arquiteturas podem oferecer funcionalidades destinadas à operacionalização de benefícios alimentares.

Entretanto, apresentam diferenças estruturais relevantes quanto à organização das funções operacionais e à governança da rede de aceitação.

No arranjo aberto, a execução pode envolver diferentes instituições responsáveis por atividades de emissão, credenciamento e processamento, exigindo mecanismos de coordenação e compartilhamento de informações entre os participantes.

No arranjo fechado, determinadas funções encontram-se vinculadas a uma estrutura de governança integrada, o que permite organizar os procedimentos de gestão da rede e acompanhamento operacional de forma mais diretamente relacionada ao responsável pelo arranjo.

Essa característica apresenta especial pertinência para o COFECI, que pretende contratar solução com responsabilidade integral de uma única prestadora, acompanhada de mecanismos objetivos de fiscalização da rede e das transações.

A principal vantagem considerada na opção pelo arranjo fechado está relacionada à **estrutura de governança operacional e à possibilidade de articulação direta entre a gestão da rede, os registros de utilização e os mecanismos de responsabilização da contratada**.

Não se afirma que arranjos abertos sejam incapazes de oferecer funcionalidades semelhantes.

A distinção reside na arquitetura por meio da qual essas funcionalidades são organizadas e disponibilizadas ao contratante.

Sob a perspectiva da necessidade administrativa identificada, a estrutura do arranjo fechado foi considerada mais alinhada à solução integrada de gestão e fiscalização pretendida pelo COFECI.

Essa avaliação não pressupõe superioridade universal do arranjo fechado, mas sua adequação às características específicas da contratação.

6. DA GESTÃO DA REDE CREDENCIADA E DO HISTÓRICO DE UTILIZAÇÃO

A necessidade de assegurar uma rede efetiva de estabelecimentos constitui aspecto fundamental da solução.

A experiência de utilização dos benefícios pelos empregados permite identificar padrões de consumo, concentração territorial e necessidade de cobertura nas modalidades vale-alimentação e vale-refeição.

Os registros históricos de utilização disponibilizados pela atual prestadora constituem base objetiva para a definição de parâmetros de cobertura relacionados à demanda real dos beneficiários.

Considerando essa necessidade, adota-se como referência técnica a manutenção de cobertura mínima correspondente a 80% dos estabelecimentos historicamente utilizados, observadas as modalidades e abrangências territoriais pertinentes.

A utilização desse parâmetro busca equilibrar a continuidade do atendimento e a proporcionalidade das exigências a serem estabelecidas para a futura contratação.

A arquitetura de pagamento escolhida deve permitir que a Administração acompanhe a composição da rede, identifique os estabelecimentos efetivamente disponíveis e verifique a manutenção das condições de aceitação necessárias ao atendimento.

Nesse contexto, a estrutura de governança do arranjo fechado foi considerada adequada ao modelo de acompanhamento pretendido.

Cabe ressaltar que a definição da rede mínima e a escolha da arquitetura constituem decisões técnicas distintas.

O histórico de utilização fundamenta a necessidade de cobertura, enquanto a opção pelo arranjo fechado relaciona-se à forma de gestão, acompanhamento e fiscalização da estrutura operacional.

Ambas as decisões contribuem para a definição de uma solução contratual integrada.

7. DA SEGURANÇA OPERACIONAL E DA FISCALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO

A segurança da solução constitui requisito essencial para a continuidade e a confiabilidade da prestação.

Os instrumentos de pagamento deverão permitir identificação individual dos beneficiários, utilização de mecanismos de autenticação, proteção contra operações não autorizadas e procedimentos adequados de bloqueio e substituição.

A Administração também necessita de instrumentos que permitam acompanhar ocorrências relacionadas à utilização dos cartões, identificar irregularidades e assegurar a correção de falhas.

A escolha do arranjo fechado foi relacionada à possibilidade de estruturar os controles operacionais em conjunto com a gestão da rede credenciada.

Essa integração favorece a definição de procedimentos de fiscalização e responsabilização, especialmente quando a ocorrência envolve informações relativas ao estabelecimento, à aceitação da transação e ao funcionamento do instrumento de pagamento.

A solução deverá assegurar informações gerenciais adequadas para a fiscalização, observadas as disposições legais sobre segurança e proteção de dados.

A arquitetura escolhida constitui, assim, elemento de organização operacional destinado a favorecer a execução e o acompanhamento do objeto.

8. DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS E DA RESPONSABILIZAÇÃO CONTRATUAL

A continuidade dos benefícios de natureza alimentar exige que a solução seja capaz de manter condições regulares de utilização e oferecer resposta adequada a falhas operacionais.

A Administração considera relevante que a gestão das ocorrências seja realizada mediante processos coordenados, permitindo a identificação da origem do problema e a adoção das providências pertinentes.

A estrutura integrada do arranjo fechado apresenta adequação a essa necessidade, ao permitir organizar a gestão da rede e dos instrumentos de pagamento sob governança operacional definida.

A contratação deverá assegurar que a empresa responsável responda integralmente pelo funcionamento da solução, inclusive quando utilizar recursos tecnológicos ou prestadores auxiliares.

A participação de terceiros não poderá justificar a transferência de responsabilidades perante o COFECI ou comprometer a resolução de ocorrências.

A solução deverá oferecer mecanismos de atendimento aos beneficiários, registro de chamados, tratamento de falhas, manutenção da rede e disponibilização de informações necessárias à fiscalização.

A escolha do arranjo fechado busca assegurar coerência entre essas obrigações e a estrutura de gestão adotada.

9. DA ADEQUAÇÃO ECONÔMICA E ADMINISTRATIVA

A avaliação da vantajosidade da solução deve considerar não apenas os custos diretamente associados à prestação, mas também as condições de funcionamento, os riscos operacionais e os recursos administrativos necessários à fiscalização.

A contratação de serviços de gerenciamento de benefícios alimentares envolve obrigações continuadas e necessidade de acompanhamento periódico.

A Administração necessita de solução que permita verificar a disponibilização dos créditos, a manutenção da rede, o atendimento aos beneficiários e a regularidade das operações, mediante procedimentos administrativos objetivos.

A estrutura de governança do arranjo fechado foi considerada adequada à organização desses mecanismos de fiscalização.

A escolha busca proporcionar previsibilidade operacional e clareza na responsabilização, fatores relevantes para a eficiência administrativa.

Não se presume que qualquer arranjo fechado apresente menor custo financeiro que todas as soluções abertas.

A justificativa econômica está relacionada à adequação global da arquitetura às necessidades identificadas, à organização dos controles e à capacidade de execução e fiscalização da solução pretendida.

10. DA PROPORCIONALIDADE E DA PRESERVAÇÃO DA COMPETITIVIDADE

A escolha de uma arquitetura específica de pagamento deve observar os princípios da proporcionalidade, motivação e competitividade.

A Administração não está obrigada a admitir todas as soluções comerciais disponíveis no mercado, mas deve justificar as características técnicas necessárias à satisfação do interesse público.

A opção pelo arranjo fechado não decorre de preferência por marca, bandeira ou fornecedor específico.

Trata-se de definição da arquitetura operacional considerada adequada à gestão integrada dos benefícios e aos mecanismos de fiscalização pretendidos.

A solução não exige, por sua própria natureza, que absolutamente todas as atividades tecnológicas sejam desenvolvidas diretamente pela contratada, sendo possível a utilização de parceiros e fornecedores auxiliares, observadas as condições regulatórias e a responsabilidade integral pela execução.

A delimitação da arquitetura contratual busca assegurar uniformidade nos requisitos de gestão, controle e acompanhamento, sem direcionamento nominativo a determinada empresa.

A possibilidade de existência de outras soluções tecnológicas não elimina a competência administrativa para selecionar aquela que apresente maior aderência às necessidades identificadas.

11. DA COMPATIBILIDADE COM A REGULAMENTAÇÃO APLICÁVEL

A solução deve respeitar a disciplina legal e regulamentar dos arranjos de pagamento.

O Decreto nº 10.854/2021, com as alterações posteriores, contempla a utilização de arranjos abertos e fechados, observadas as condições específicas de funcionamento.

A existência dessas modalidades não impõe, de maneira geral, que todos os contratantes admitam simultaneamente ambas as arquiteturas.

A escolha administrativa pode recair sobre solução específica, desde que fundamentada nas necessidades do objeto e compatível com as obrigações regulatórias aplicáveis.

O arranjo fechado escolhido deverá observar as regras relativas à sua estrutura de governança, aos requisitos operacionais e às obrigações eventualmente incidentes de abertura, interoperabilidade e segurança.

A escolha de uma arquitetura específica não autoriza afastamento das disposições regulamentares cogentes.

Considerando as necessidades de gestão e fiscalização identificadas, a utilização de arranjo fechado apresenta adequação à solução pretendida pelo COFECI, respeitadas as condições de funcionamento estabelecidas pela regulamentação.

12. DA CONCLUSÃO TÉCNICA

A análise das alternativas operacionais demonstra que os arranjos abertos e fechados constituem arquiteturas reconhecidas na regulamentação, com características próprias de organização e funcionamento.

A escolha da solução mais adequada à contratação deve considerar as necessidades específicas da Administração, especialmente a gestão da rede credenciada, a fiscalização da finalidade alimentar, a rastreabilidade das operações, o tratamento de falhas e a responsabilização contratual.

Para o COFECI, a estrutura de governança do arranjo fechado apresenta aderência à necessidade de acompanhamento integrado dos processos de emissão, gerenciamento, credenciamento, utilização dos benefícios e tratamento de ocorrências.

A solução permite organizar os mecanismos de fiscalização em torno de uma estrutura operacional definida, preservando a responsabilidade integral da empresa contratada.

A existência de arranjos abertos capazes de oferecer funcionalidades semelhantes não implica obrigatoriedade de sua aceitação simultânea, uma vez que a escolha administrativa considera a arquitetura global e a forma de integração dos mecanismos de gestão.

A opção pelo arranjo fechado não constitui preferência por fornecedor determinado, mas definição técnica da solução considerada adequada às necessidades institucionais.

Diante do exposto, conclui-se pela adequação técnica da adoção do arranjo de pagamento fechado para operacionalização dos benefícios de vale-alimentação e vale-refeição destinados aos beneficiários elegíveis do COFECI.

A solução apresenta pertinência com os objetivos de gestão integrada, fiscalização, rastreabilidade, continuidade dos serviços e responsabilização contratual identificados nesta análise.

Recomenda-se, portanto, a adoção do arranjo fechado como arquitetura operacional da solução a ser contratada, observadas as condições legais e regulatórias aplicáveis e os requisitos técnicos necessários à adequada execução do objeto.

Brasília/DF, 15 de julho de 2026.

ORIGINAL ASSINADO.

_____

Ana Claudia da Costa Vargas
Coordenação de Recursos Humanos – COFECI