PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2.250/2025
EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 90001/2026
UASG: 389295
INTERESSADA: LE CARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA.
CNPJ: 19.207.352/0001-40
ASSUNTO: Impugnação ao instrumento convocatório - exigência de arranjo fechado e índice de endividamento para habilitação econômico-financeira.

DECISÃO ADMINISTRATIVA

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa LE CARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA., inscrita no CNPJ nº 19.207.352/0001-40, em face do Edital de Credenciamento nº 90001/2026, promovido pelo Conselho Federal de Corretores de Imóveis - COFECI, no âmbito do Processo Administrativo nº 2.250/2025.

O procedimento destina-se ao credenciamento de empresas especializadas na prestação continuada de serviços de fornecimento, gerenciamento, implementação e administração de vale-refeição e vale-alimentação, mediante cartões eletrônicos e/ou magnéticos nominativos, com chip de segurança e senha individual, operacionalizados em arranjo fechado, para atendimento dos beneficiários elegíveis do COFECI.

A contratação de uma única empresa ocorrerá mediante escolha realizada pelos beneficiários, dentre as empresas regularmente credenciadas e habilitadas, conforme as condições estabelecidas no instrumento convocatório.

A impugnante questiona, essencialmente, duas exigências editalícias.

A primeira refere-se à adoção exclusiva do arranjo de pagamento fechado, prevista nos itens 1.1 e 1.3 do edital.

Sustenta que a exigência restringiria indevidamente a participação de empresas que operam por meio de arranjos abertos, especialmente aquelas que disponibilizam cartões vinculados a bandeiras comerciais amplamente aceitas.

Argumenta que a legislação admite ambas as arquiteturas de pagamento e que a utilização de arranjo aberto ampliaria as possibilidades de atendimento aos beneficiários, sem comprometer a finalidade alimentar.

A segunda insurgência recai sobre o requisito de habilitação econômico-financeira previsto no item 15.15.3.4 do Termo de Referência, que estabelece Índice de Endividamento (EN) não superior a 0,80.

Alega que o parâmetro seria excessivamente restritivo e incompatível com práticas usualmente adotadas em contratações semelhantes, nas quais seriam admitidos índices iguais ou inferiores a 1,00.

Invoca o art. 69, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 e entendimentos do Tribunal de Contas da União relativos à necessidade de justificativa técnica para os índices econômico-financeiros.

Ao final, requer:

a) a exclusão da exigência exclusiva de arranjo fechado, permitindo a participação de empresas que operem em arranjo aberto;
b) a alteração do índice máximo de endividamento de 0,80 para 1,00;
c) subsidiariamente, a admissão de comprovação de capital social mínimo como alternativa ao requisito de endividamento questionado.

É o relatório.

II - DA ADMISSIBILIDADE

A impugnação foi apresentada em 29 de outubro de 2026, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e nas disposições específicas do instrumento convocatório.

Considerando a data de apresentação e o período estabelecido para recebimento das propostas e dos documentos de habilitação, reconhece-se a tempestividade da manifestação.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, **CONHECE-SE DA IMPUGNAÇÃO**, passando-se ao exame de seu mérito.

III - DA FUNDAMENTAÇÃO

III.1 - Da Natureza Jurídica do COFECI e da Competência Administrativa para Definição do Objeto

A análise das questões suscitadas deve considerar, inicialmente, a natureza jurídica e o regime institucional do Conselho Federal de Corretores de Imóveis.

O COFECI possui natureza jurídica de autarquia federal, instituída nos termos da Lei nº 6.530/1978, submetendo-se aos princípios constitucionais da Administração Pública e às disposições aplicáveis da Lei nº 14.133/2021.

Consequentemente, a definição das características técnicas e das condições de execução contratual deve observar os princípios da legalidade, eficiência, economicidade, planejamento, proporcionalidade, motivação e interesse público.

A Administração possui competência para estabelecer as especificações necessárias à satisfação de suas demandas institucionais, desde que pertinentes ao objeto e compatíveis com os limites legais e regulamentares.

Os arts. 5º e 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelecem diretrizes para o planejamento das contratações, exigindo a identificação da necessidade administrativa e a avaliação das soluções aptas ao seu atendimento.

A preservação da competitividade deve ser compatibilizada com a necessidade de contratar solução tecnicamente adequada, não constituindo obrigação de admitir indistintamente todas as arquiteturas comerciais disponíveis no mercado.

No presente caso, a contratação foi estruturada considerando a necessidade de disponibilização continuada de benefícios alimentares, manutenção de rede credenciada efetiva, segurança das transações, rastreabilidade, fiscalização da finalidade alimentar e responsabilização da empresa contratada.

Tais necessidades constituem fundamentos objetivos das características técnicas e econômico-financeiras estabelecidas no instrumento convocatório.

III.2 - Da Legalidade da Escolha Administrativa Pelo Arranjo de Pagamento Fechado

A impugnante sustenta que a exigência de arranjo fechado restringiria indevidamente a participação de empresas que operam em arranjo aberto.

A alegação não merece acolhimento.

A regulamentação federal dos benefícios alimentares reconhece a existência de arranjos de pagamento abertos e fechados, observadas as condições específicas de funcionamento de cada modalidade.

O art. 174 do Decreto nº 10.854/2021, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 12.712/2025, contempla ambas as arquiteturas, inclusive as obrigações regulatórias de abertura e interoperabilidade nas hipóteses pertinentes.

O reconhecimento normativo de diferentes modalidades, entretanto, não estabelece obrigação geral de sua aceitação simultânea em toda contratação administrativa.

A possibilidade de utilização de arranjo aberto não elimina a competência da Administração para definir a arquitetura operacional considerada adequada às necessidades identificadas.

De igual modo, as disposições sobre interoperabilidade devem ser interpretadas conforme seu âmbito de aplicação, não se confundindo com uma obrigação de o contratante público admitir qualquer arquitetura de pagamento disponível no mercado.

A escolha pelo arranjo fechado representa especificação da solução contratual, não constituindo autorização para afastamento das obrigações regulatórias eventualmente incidentes sobre a operadora ou o respectivo arranjo.

Assim, a circunstância de determinada empresa operar exclusivamente em arranjo aberto não lhe confere direito subjetivo à modificação das características técnicas previamente definidas pelo COFECI.

III.3 - Da Justificativa Técnica da Adoção do Arranjo Fechado

A adoção do arranjo fechado encontra fundamento nas necessidades de gestão, controle e fiscalização da solução contratual.

A contratação dos serviços de vale-alimentação e vale-refeição não se limita à emissão de cartões ou à disponibilização periódica de créditos.

Envolve atividades continuadas de gerenciamento, processamento, manutenção da rede credenciada, segurança das operações, atendimento aos beneficiários, tratamento de ocorrências e disponibilização de informações para fiscalização.

Nesse contexto, o COFECI identificou a necessidade de estrutura operacional que favoreça a integração entre essas atividades e permita acompanhar a execução de maneira organizada e verificável.

A opção pelo arranjo fechado está relacionada à sua estrutura de governança, que permite organizar determinadas funções de emissão, credenciamento, gestão da rede e processamento das operações sob configuração operacional definida.

Essa característica apresenta pertinência com a necessidade de identificação dos responsáveis pelas atividades executadas, padronização dos procedimentos de controle e obtenção de informações necessárias à fiscalização.

A Administração considera relevante que a rede credenciada possa ser identificada e acompanhada, inclusive quanto à localização dos estabelecimentos, às modalidades de benefício aceitas e à manutenção das condições efetivas de utilização.

Também são essenciais a rastreabilidade das transações, a fiscalização da finalidade alimentar, o tratamento de recusas e o acompanhamento de ocorrências que possam comprometer a continuidade do atendimento.

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

Reconhece-se que soluções em arranjo aberto também podem oferecer funcionalidades de segurança, rastreabilidade e fiscalização.

Contudo, a existência dessas funcionalidades em outras arquiteturas não implica equivalência integral entre os modelos quanto à governança da rede, à organização das relações operacionais e à forma de disponibilização das informações necessárias à Administração.

A escolha do COFECI considera a solução contratual em seu conjunto, e não apenas a possibilidade isolada de realização de transações.

A exigência, portanto, não decorre de preferência por marca, bandeira ou empresa determinada, mas da seleção de arquitetura operacional considerada adequada à gestão integrada dos benefícios.

Dessa forma, a adoção do arranjo fechado encontra justificativa técnica na necessidade de assegurar gestão da rede credenciada, rastreabilidade, fiscalização e responsabilização contratual, não se caracterizando como restrição arbitrária à competição.

III.4 - Da Improcedência dos Fundamentos Apresentados para Impor a Admissão de Arranjo Aberto

A impugnante invoca disposições legais e regulamentares para sustentar que a Administração estaria obrigada a admitir cartões bandeirados.

Entretanto, os fundamentos apresentados não demonstram a existência dessa obrigação.

A previsão normativa de arranjos abertos e fechados evidencia sua admissibilidade jurídica nas condições estabelecidas pela regulamentação, mas não impõe a seleção conjunta de ambas as arquiteturas.

A regulamentação da interoperabilidade também não elimina a competência administrativa para escolher a solução operacional adequada ao objeto.

No mesmo sentido, a referência apresentada pela impugnante à Portaria MTE nº 1.707/2024 não demonstra a existência de disposição que obrigue o COFECI a admitir simultaneamente os diferentes modelos de pagamento.

A impugnante também invoca o Acórdão nº 1.734/2021-TCU-Plenário como fundamento para afastar a exigência de arranjo fechado.

Contudo, o referido julgamento não versa sobre a escolha entre arranjos de pagamento de benefícios alimentares, não constituindo precedente pertinente à controvérsia examinada.

A alegação de que o arranjo aberto poderia proporcionar maior aceitação comercial tampouco torna ilegal a opção administrativa adotada.

A amplitude potencial de aceitação de determinado instrumento de pagamento não substitui a necessidade de comprovação de rede efetivamente funcional e compatível com as modalidades contratadas.

O planejamento do COFECI priorizou a disponibilidade concreta dos benefícios, a gestão da rede e a existência de mecanismos de fiscalização relacionados à execução contratual.

Assim, não se identifica fundamento normativo que imponha a alteração da arquitetura operacional selecionada exclusivamente para admitir empresas que operem em arranjo aberto.

III.5 - Da Preservação da Competitividade e da Escolha Pelos Beneficiários

A impugnante também sustenta que a exigência de arranjo fechado reduziria a competitividade e limitaria as opções submetidas à escolha dos beneficiários.

A argumentação não procede.

A competitividade deve ser preservada no âmbito do objeto legitimamente definido pela Administração, não constituindo obrigação de admitir todas as modalidades comerciais existentes.

A Lei nº 14.133/2021 veda exigências arbitrárias que comprometam a competição, mas permite a definição de requisitos técnicos pertinentes à satisfação da necessidade pública.

No presente procedimento, a exigência de arranjo fechado não está associada à indicação de marca ou fornecedor determinado.

O credenciamento permanece aberto às empresas aptas a atender às condições jurídicas, técnicas, operacionais e econômico-financeiras estabelecidas.

A escolha posterior pelos beneficiários constitui etapa de seleção entre empresas regularmente credenciadas e habilitadas.

Não se trata de procedimento destinado à redefinição das especificações técnicas do objeto, mas à escolha da prestadora entre aquelas que atendam aos requisitos previamente estabelecidos.

A eventual ampliação das opções submetidas à votação não representa fundamento suficiente para afastar característica operacional tecnicamente justificada.

Consequentemente, não se acolhe a alegação de que a exigência de arranjo fechado comprometa indevidamente a competitividade pelo simples fato de não contemplar empresas que operem exclusivamente em arquitetura distinta.

III.6 - Da Fundamentação Objetiva da Rede Credenciada Mínima

A impugnante também faz referência à necessidade de proporcionalidade na definição da rede credenciada, mencionando orientação do Tribunal de Contas da União relativa à utilização de estudos e parâmetros objetivos.

No caso do COFECI, os requisitos de cobertura foram estabelecidos com fundamento em levantamento histórico dos estabelecimentos efetivamente utilizados pelos beneficiários.

A metodologia adotada considerou informações referentes aos estabelecimentos utilizados, segregadas por modalidade de benefício e abrangência territorial.

A partir desses dados, estabeleceu-se cobertura mínima correspondente a 80% dos estabelecimentos historicamente utilizados, conforme os parâmetros definidos para a contratação.

A exigência resulta, portanto, de critério objetivo relacionado à experiência efetiva dos beneficiários.

Não se impõe reprodução integral da rede anteriormente utilizada, mas comprovação de cobertura adequada aos quantitativos e às localidades relevantes.

A metodologia demonstra a preocupação administrativa com a efetividade do benefício e com a proporcionalidade das condições exigidas.

Ressalte-se, ainda, que a definição da rede mínima e a escolha do arranjo fechado constituem exigências distintas.

A primeira busca assegurar cobertura territorial e funcional suficiente; a segunda relaciona-se à estrutura de governança e aos mecanismos de gestão e fiscalização da operação.

Assim, as alegações relativas à rede credenciada não demonstram a necessidade de substituição da arquitetura operacional definida pelo COFECI.

III.7 - Da Finalidade da Habilitação Econômico-Financeira e da Pertinência do Índice de Endividamento

Quanto ao segundo ponto impugnado, a LE CARD pretende a alteração do Índice de Endividamento máximo de 0,80 para 1,00, sob o argumento de que o parâmetro estabelecido seria restritivo e incompatível com práticas usuais do mercado.

A pretensão não merece acolhimento.

O art. 69 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a habilitação econômico-financeira tem por finalidade demonstrar a aptidão econômica do interessado para cumprir as obrigações decorrentes da futura contratação.

O dispositivo admite a utilização de coeficientes e índices econômicos objetivos, desde que previstos no instrumento convocatório e devidamente justificados no processo.

O § 5º do mesmo artigo veda a exigência de índices e valores não usualmente adotados para avaliação da situação econômico-financeira.

Essa disposição não estabelece índice máximo universal de endividamento igual a 1,00, tampouco determina que a Administração utilize, obrigatoriamente, os parâmetros menos restritivos encontrados em outros instrumentos convocatórios.

A legalidade da exigência deve ser examinada considerando sua natureza, sua função econômica, os riscos da contratação e sua proporcionalidade.

No presente procedimento, a contratação compreende a prestação continuada de serviços destinados à concessão de benefícios alimentares, cuja execução exige capacidade financeira, organização operacional e manutenção regular das obrigações assumidas.

A futura contratada deverá assegurar a disponibilização periódica dos créditos, a funcionalidade dos instrumentos de pagamento, a manutenção da rede credenciada e o atendimento aos beneficiários.

A relevância dessas obrigações é ampliada pela natureza alimentar dos valores e pela necessidade de evitar interrupções na utilização dos benefícios.

Ademais, a modelagem financeira adotada pelo COFECI prevê o pagamento administrativo posterior à disponibilização dos créditos, à comprovação da execução e à regular liquidação da despesa.

Tal circunstância exige que a contratada possua estrutura econômico-financeira compatível com a necessidade de suportar o intervalo entre o cumprimento das obrigações operacionais e o recebimento dos valores correspondentes.

A avaliação do endividamento torna-se, portanto, instrumento pertinente à identificação da estrutura de capital da empresa e de seu comprometimento patrimonial perante terceiros.

O índice não constitui exigência dissociada do objeto, mas mecanismo objetivo de aferição da exposição financeira da futura contratada, diretamente relacionado aos riscos da execução continuada dos serviços.

III.8 - Da Justificativa Técnica e da Proporcionalidade do Limite Máximo de 0,80

O Índice de Endividamento estabelecido no instrumento convocatório constitui indicador usual de análise da estrutura de capital, destinado a aferir a proporção dos ativos comprometida com obrigações perante terceiros.

Sua apuração observa a seguinte fórmula:

$$EN = \frac{\text{Passivo Circulante + Passivo Não Circulante}}{\text{Ativo Total}}$$

O limite máximo de **0,80** representa a exigência de que as obrigações registradas no passivo correspondam, no máximo, a 80% dos ativos contabilizados.

A definição do parâmetro encontra justificativa na necessidade de preservar estrutura patrimonial compatível com os riscos de execução da contratação.

O fornecimento continuado de benefícios alimentares pressupõe regularidade financeira e capacidade de cumprimento de obrigações periódicas, inclusive durante o intervalo necessário ao processamento dos pagamentos administrativos.

A eventual insuficiência financeira da prestadora pode comprometer a disponibilização tempestiva dos créditos, o relacionamento com a rede credenciada e a continuidade dos serviços, afetando diretamente os beneficiários.

A Administração possui o dever de adotar critérios proporcionais de habilitação destinados a reduzir a probabilidade de inadimplemento e proteger a regularidade da prestação.

Nesse contexto, o limite de 0,80 busca estabelecer margem patrimonial mínima, sem exigir ausência de endividamento ou financiamento integral da atividade por capital próprio.

O parâmetro admite que parcela significativa dos ativos seja financiada por recursos de terceiros, preservando, contudo, proporção residual positiva destinada à absorção de variações e riscos.

Não se trata de exigir situação financeira excepcional ou incompatível com a atividade empresarial, mas de estabelecer critério objetivo de segurança adequado às características do contrato.

A pretensão de elevar o índice para 1,00 alteraria substancialmente o nível de exposição patrimonial admitido.

Com efeito, um índice igual a 1,00 significa, pela fórmula utilizada, que as obrigações registradas no passivo correspondem integralmente aos ativos contabilizados, situação que não oferece a mesma margem patrimonial exigida pela Administração.

A elevação pretendida não constitui, portanto, mera adequação formal a práticas comerciais, mas redução do nível de segurança econômico-financeira estabelecido para a execução.

A circunstância de determinados editais utilizarem parâmetros distintos não impõe sua adoção pelo COFECI.

Cada contratação deve observar as características do objeto, a distribuição de riscos, as obrigações exigíveis e o regime de pagamento estabelecido.

No caso concreto, a prestação continuada de benefícios de natureza alimentar, associada ao pagamento posterior à comprovação da execução, fundamenta a adoção de parâmetro destinado a limitar o comprometimento patrimonial da futura contratada.

Assim, a exigência de Índice de Endividamento não superior a 0,80 apresenta pertinência com o objeto, finalidade preventiva legítima e proporcionalidade em relação aos riscos identificados, não se justificando sua substituição pelo limite de 1,00 pretendido pela impugnante.

III.9 - Da Motivação dos Índices Econômico-Financeiros e da Jurisprudência do Tribunal de Contas da União

A impugnante invoca entendimentos do Tribunal de Contas da União relativos à necessidade de justificativa dos índices econômico-financeiros, especialmente a Súmula nº 289 e os Acórdãos nº 434/2010-Segunda Câmara e nº 2.227/2023-Plenário.

A orientação geral desses pronunciamentos não afasta a legitimidade da exigência estabelecida pelo COFECI.

A jurisprudência do TCU exige que os índices econômico-financeiros sejam pertinentes ao objeto, usualmente utilizados para avaliação da situação financeira e acompanhados de motivação suficiente.

A vedação dirige-se à imposição de parâmetros arbitrários, excessivos ou destituídos de relação com as obrigações decorrentes da contratação.

Não decorre desses entendimentos a obrigatoriedade de adoção de Índice de Endividamento máximo de 1,00 para todos os procedimentos.

No Acórdão nº 2.227/2023-Plenário, por exemplo, a orientação restritiva examinou exigências particularmente rigorosas, incluindo endividamento total não superior a 0,20, situação substancialmente distinta do limite de 0,80 estabelecido pelo COFECI.

A análise da proporcionalidade deve considerar o grau efetivo de restrição e sua justificativa, não sendo juridicamente adequado equiparar parâmetros de intensidade significativamente diferente.

No presente caso, a motivação decorre das condições concretas da prestação: concessão continuada de benefícios alimentares, necessidade de manutenção da rede credenciada, obrigação de disponibilização tempestiva dos créditos e execução financeira mediante pagamento posterior.

Esses elementos justificam a preocupação administrativa com a capacidade econômico-financeira da futura contratada.

A utilização do Índice de Endividamento também possui finalidade própria, distinta dos indicadores de liquidez e solvência.

Enquanto os índices de liquidez avaliam relações entre ativos realizáveis e obrigações exigíveis em determinados horizontes, o endividamento permite examinar a participação do capital de terceiros na estrutura patrimonial da empresa.

A análise conjunta desses indicadores proporciona avaliação mais abrangente das condições econômico-financeiras necessárias ao cumprimento das obrigações contratuais.

O entendimento também é compatível com a orientação firmada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.724/2025-Plenário, segundo a qual a Administração pode estabelecer exigências econômico-financeiras cumulativas, incluindo índices de liquidez e patrimônio líquido mínimo, desde que devidamente motivadas e proporcionais aos riscos da contratação.

A conclusão do referido julgamento reforça que a aferição da capacidade econômico-financeira pode utilizar instrumentos complementares, não existindo impedimento geral à utilização conjunta de indicadores destinados a avaliar dimensões distintas da estrutura patrimonial.

Assim, a motivação do índice de endividamento adotado pelo COFECI encontra fundamento nas características concretas da contratação, não sendo afastada pela simples apresentação de editais que utilizem parâmetros mais permissivos.

III.10 - Da Pertinência da Exigência de Patrimônio Líquido Mínimo e da Distinção Entre os Indicadores

A impugnante requer, subsidiariamente, a substituição do índice de endividamento pela comprovação de capital social mínimo, invocando a Súmula nº 275 do TCU.

A pretensão não merece acolhimento.

A avaliação da capacidade econômico-financeira pode envolver diferentes instrumentos, destinados a examinar aspectos distintos da estrutura patrimonial e da aptidão para cumprimento das obrigações contratuais.

O capital social representa elemento da estrutura societária, enquanto o patrimônio líquido corresponde à diferença entre os ativos e as obrigações registradas no passivo.

O índice de endividamento, por sua vez, permite avaliar a proporção de recursos de terceiros utilizada na composição dos ativos.

Esses instrumentos não são automaticamente equivalentes.

A existência de capital social expressivo não assegura, isoladamente, estrutura de endividamento compatível com as necessidades da contratação.

Da mesma forma, a comprovação de determinado patrimônio líquido não substitui integralmente a análise da proporção do passivo em relação ao ativo.

A justificativa técnica da contratação prevê a utilização de indicadores contábeis de liquidez, solvência e endividamento, associados à exigência de patrimônio líquido mínimo, como mecanismos complementares de avaliação da capacidade econômico-financeira.

A exigência de patrimônio líquido mínimo encontra disciplina no art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, observados o limite legal e a proporcionalidade em relação ao objeto.

A finalidade é assegurar que a futura contratada apresente estrutura patrimonial minimamente compatível com o porte e os riscos da execução.

A Súmula nº 275 do TCU estabelece restrições à exigência cumulativa de capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo e garantias, nas hipóteses por ela disciplinadas.

Entretanto, tal orientação não determina que a Administração substitua índices contábeis de liquidez, solvência ou endividamento pela comprovação de capital social.

São instrumentos distintos, destinados a aferir aspectos complementares da situação econômico-financeira.

O Acórdão nº 2.724/2025-Plenário reforça essa distinção ao reconhecer, sob a disciplina da Lei nº 14.133/2021, a possibilidade de utilização cumulativa de indicadores econômico-financeiros e patrimônio líquido mínimo, desde que a Administração apresente motivação adequada.

No caso do COFECI, a exigência de endividamento máximo de 0,80 está relacionada à necessidade de controlar o comprometimento patrimonial perante terceiros.

A exigência de patrimônio líquido mínimo, por sua vez, destina-se à verificação da existência de estrutura patrimonial compatível com a materialidade e os riscos da contratação.

A substituição do indicador de endividamento por capital social mínimo eliminaria instrumento específico de aferição da exposição financeira sem demonstrar proteção equivalente ao risco identificado.

Portanto, não há fundamento para acolher a substituição pretendida, devendo ser preservado o conjunto de requisitos econômico-financeiros estabelecidos no instrumento convocatório.

III.11 - Da Insuficiência dos Exemplos de Outros Editais Para Demonstrar Irregularidade

A impugnante apresenta exemplos de instrumentos convocatórios de outras entidades que utilizam índices econômico-financeiros distintos, especialmente parâmetros de endividamento iguais ou inferiores a 1,00.

A existência dessas contratações não demonstra que o limite de 0,80 estabelecido pelo COFECI seja ilegal.

Os instrumentos convocatórios utilizados como exemplos decorrem de procedimentos administrativos próprios, com objetos, modelos de pagamento, distribuição de riscos, quantidades de beneficiários e condições operacionais que devem ser examinados individualmente.

A adoção de determinado índice por outra entidade não constitui norma geral obrigatória para os demais contratantes.

O art. 69 da Lei nº 14.133/2021 exige que os indicadores sejam adequados à contratação concreta e devidamente motivados.

No procedimento do COFECI, o parâmetro de endividamento deve ser considerado em conjunto com a necessidade de assegurar a continuidade dos benefícios e a capacidade de suportar as obrigações financeiras assumidas pela operadora.

A existência de exemplos mais permissivos não elimina essa necessidade nem demonstra, por si só, desproporcionalidade do requisito estabelecido.

A Administração não está obrigada a selecionar o menor nível de exigência econômico-financeira encontrado em outros procedimentos, mas a adotar parâmetro compatível com os riscos e as necessidades da contratação.

A impugnante não demonstrou que o limite de 0,80 seja destituído de finalidade, incompatível com a estrutura das obrigações contratuais ou tecnicamente desnecessário diante das condições específicas do credenciamento.

Dessa forma, os exemplos apresentados não justificam a alteração requerida.

III.12 - Da Preservação das Condições Editalícias

A análise conjunta das questões suscitadas demonstra que as exigências questionadas possuem fundamentos administrativos específicos.

A adoção do arranjo fechado está relacionada à estrutura de governança operacional selecionada para assegurar gestão da rede credenciada, rastreabilidade, fiscalização da finalidade alimentar e responsabilização contratual.

O índice de endividamento máximo de 0,80 integra os mecanismos de avaliação da capacidade econômico-financeira das empresas, considerando a natureza continuada do objeto e a necessidade de preservação da regularidade dos benefícios.

As duas exigências possuem finalidades distintas, mas convergem para o objetivo de assegurar contratação segura, eficiente e compatível com as necessidades institucionais do COFECI.

A possibilidade de existência de soluções comerciais alternativas e a utilização de indicadores diferentes por outros contratantes não impõem, por si só, a modificação do instrumento convocatório.

A Administração deve preservar a competitividade, sem afastar requisitos legítimos destinados à adequada execução do objeto.

A impugnação não apresentou fundamentos suficientes para demonstrar ilegalidade ou desproporcionalidade das condições examinadas.

Consequentemente, não se acolhem os pedidos de alteração da arquitetura de pagamento e dos requisitos de habilitação econômico-financeira.

IV - DA CONCLUSÃO

A análise das razões apresentadas pela LE CARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA. conduz à conclusão de que não foram demonstrados fundamentos suficientes para modificar as condições impugnadas.

A escolha pelo arranjo fechado encontra justificativa na necessidade de assegurar governança operacional, identificação e acompanhamento da rede credenciada, rastreabilidade das transações, fiscalização da finalidade alimentar e responsabilização contratual.

A legislação admite diferentes arquiteturas de pagamento, mas não estabelece obrigação geral de aceitação simultânea de arranjos abertos e fechados em toda contratação administrativa.

A definição da solução operacional integra a competência administrativa de especificação do objeto, devendo observar as necessidades concretas da contratação e as obrigações regulatórias aplicáveis.

Quanto à qualificação econômico-financeira, o Índice de Endividamento máximo de 0,80 encontra fundamento na necessidade de verificar a estrutura patrimonial e a exposição financeira das empresas interessadas.

A contratação envolve obrigações continuadas, disponibilização periódica de créditos alimentares, manutenção de rede credenciada e pagamento administrativo posterior à comprovação da execução.

Essas características justificam a utilização de critério objetivo destinado a aferir o comprometimento dos ativos por obrigações perante terceiros.

O limite de 0,80 preserva margem patrimonial superior àquela resultante da adoção do índice de 1,00 pretendido pela impugnante, constituindo medida preventiva relacionada aos riscos da execução.

A exigência de patrimônio líquido mínimo possui finalidade complementar e não torna desnecessária a avaliação do endividamento.

Da mesma forma, a comprovação de capital social mínimo não representa substituto tecnicamente equivalente ao indicador questionado.

Os exemplos de outros instrumentos convocatórios e os entendimentos jurisprudenciais invocados não demonstram, diante das características concretas da contratação, a obrigatoriedade de alteração do parâmetro estabelecido.

Assim, **conclui-se pela manutenção integral das exigências relativas à arquitetura de pagamento fechado e ao Índice de Endividamento máximo de 0,80**, preservando-se a coerência da solução contratual, a segurança da execução e os mecanismos de proteção do interesse público.

V - DA DECISÃO

Diante do exposto, com fundamento nos arts. 5º, 9º, 18, 69, 79 e 164 da Lei nº 14.133/2021, nas disposições regulamentares aplicáveis aos arranjos de pagamento e nos fundamentos técnicos relacionados ao Processo Administrativo nº 2.250/2025, **DECIDO:**

I. **CONHECER** da impugnação apresentada pela empresa **LE CARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA.**, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade.
II. **NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO**, pelos fundamentos técnicos e jurídicos expostos nesta decisão.
III. **MANTER** a exigência de operacionalização dos benefícios em **arranjo de pagamento fechado**, prevista nos itens 1.1 e 1.3 do Edital de

Credenciamento nº 90001/2026 e nos dispositivos correspondentes de seus anexos, observadas as obrigações regulatórias aplicáveis.

IV. **MANTER** o requisito de habilitação econômico-financeira previsto no item 15.15.3.4 do Termo de Referência, correspondente ao **Índice de Endividamento (EN) não superior a 0,80**, considerada sua pertinência com a natureza continuada dos serviços, a estrutura financeira da contratação e os riscos de inadimplemento.

V. **INDEFERIR** o pedido de alteração do índice máximo de endividamento para 1,00.

VI. **INDEFERIR** o pedido subsidiário de substituição do índice de endividamento pela comprovação de capital social mínimo, por não constituir instrumento tecnicamente equivalente à aferição do comprometimento patrimonial estabelecida no edital.

VII. **MANTER** as demais condições técnicas, operacionais e econômico-financeiras do instrumento convocatório e de seus anexos, não havendo alteração do objeto ou dos requisitos de habilitação em decorrência desta impugnação.

VIII. **DETERMINAR** a comunicação formal desta decisão à empresa impugnante e sua divulgação nos meios oficiais utilizados para publicidade do procedimento, especialmente no sítio eletrônico do COFECI e no sistema Compras.gov.br, acompanhada da íntegra da impugnação.

Em consequência, **fica mantido o Edital de Credenciamento nº 90001/2026 em sua redação vigente**, com regular prosseguimento do procedimento nas condições estabelecidas no instrumento convocatório.

Publique-se. Comunique-se. Cumpra-se.

Brasília/DF, 03 de novembro de 2026.

ROGÉRIO FERREIRA COELHO
Agente de Contratação
Conselho Federal de Corretores de Imóveis — COFECI