

DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 006/2026 – FMS-SL ,

Impugnante: Juliana Garbo dos Santos – OAB/SP 421.706

1 – TEMPESTIVIDADE

A impugnação foi protocolada em 05 de outubro de 2026, dentro do prazo de 3 (três) dias úteis contados conforme art. 183 da Lei 14.133/2021 e item 10.1 do Edital.

A impugnação é TEMPESTIVA. Prossegue-se à análise.

2 – DO RELATÓRIO

Recebida tempestivamente a impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 006/2026 apresentada por Juliana Garbo, OAB/SP 421.706, em 05 de outubro de 2026, procede-se à análise dos pedidos formulados.

A impugnação questiona a compatibilidade entre a admissão de arranjos de pagamento abertos e as exigências de comprovação de rede de estabelecimentos credenciados, especialmente quanto aos itens 1.2.5 do Edital e 5.1.5 do Termo de Referência, aponta obscuridades e requer retificação, suspensão e republicação do edital, com a subsequente reabertura dos prazos.

Nota-se que, entre a data da resposta citada (01/09/2026) e a data desta decisão, houve publicação de Edital Retificado em 24/09/2026, que promoveu alterações em diversos dispositivos. Ainda assim, a impugnação permanece válida, pois seu objeto é questionar a compatibilidade dos requisitos editalícios com a estrutura operacional do arranjo aberto.

3 – DO MÉRITO

3.1 Antinomia entre os itens 9.4.1 e 1.2.5.

A versão republicada em 10/09/2026, em resposta à impugnação da empresa ROMCARD, alterou e reenumerou o item 9 (Documentos para Habilitação). Com isso, deixou de ser exigível, na fase de habilitação, a declaração da emissora/credenciadora e a relação detalhada de estabelecimentos. A exigência de apresentação da listagem passou a ser aplicada em momento posterior, antes da assinatura do contrato, conforme o item 1.2.5. Não subsiste, portanto, a antinomia alegada.

3.2 Forma de comprovação da rede.

A exigência de rede credenciada (item 1.2 e subitens) e a apresentação da listagem nominal de estabelecimentos (item 1.2.5) permanecem válidas para todas as licitantes, independentemente do arranjo de pagamento, nos termos dos Esclarecimentos nº 1 (01/09/2026) e nº 3 (04/09/2026).

- Arranjo fechado: a licitante deverá credenciar a rede de estabelecimentos e apresentar a listagem nominal.

- Arranjo aberto: a listagem nominal deverá ser apresentada por declaração emitida pela bandeira, credenciadora ou adquirente responsável pela rede, que contenha a relação nominal dos estabelecimentos credenciados e permita conferir sua efetiva aceitação do cartão nas modalidades, localidades e quantitativos exigidos no Edital e no Termo de Referência.

Esclarece-se que a exigência de rede credenciada prevista no item 1.2 e subitens, bem como a apresentação da listagem de estabelecimentos credenciados de que trata o item 1.2.5, permanece válida para todas as licitantes, independentemente do arranjo de pagamento adotado, nos termos do Esclarecimento nº 1, publicado em 01/09/2026, e do Esclarecimento nº 3, publicado em 04/09/2026.

Para o arranjo de pagamento fechado, a licitante deverá credenciar a rede de estabelecimentos e apresentar a respectiva listagem nominal. Para o arranjo de pagamento aberto, a listagem nominal de estabelecimentos deverá ser apresentada por meio da declaração, emitida pela bandeira, credenciadora ou adquirente responsável pela rede, a qual deverá constar a relação nominal dos estabelecimentos credenciados, permitindo a identificação de cada estabelecimento e a conferência de sua efetiva aceitação do cartão nas modalidades, localidades e quantitativos exigidos no Edital e no Termo de Referência. A validação pela equipe responsável se dá pela verificação do atendimento ao quantitativo mínimo exigido e a localidade do estabelecimento.

Quanto a forma de comprovação da exigência esclarece-se que, no arranjo aberto, a relação de estabelecimentos não precisa decorrer de convênios próprios celebrados diretamente pela emissora. Pode ser obtida junto à bandeira, credenciadora/adquirente ou outro agente responsável pela rede, desde que permita identificar os estabelecimentos e conferir a efetiva aceitação do cartão nas modalidades, localidades e quantitativos exigidos. Declarações poderão complementar essa comprovação, sem dispensar a relação necessária à validação. A aceitação genérica da bandeira não basta para comprovar a aceitação do benefício.

3.3 Efeito vinculante das respostas aos pedidos de impugnação e de esclarecimentos.

As respostas a pedidos de esclarecimento e a impugnações integram o processo licitatório e vinculam a interpretação do Edital. As respostas servem como regra complementar para a elaboração das propostas e para instruir o processo licitatório.

Assim, **INDEFERE-SE** o pedido da impugnante e mantém-se a exigência de declaração por parte bandeira, credenciadora/adquirente ou outro agente responsável pela rede, que permita identificar os estabelecimentos e conferir a efetiva aceitação do cartão nas modalidades, localidades e quantitativos exigidos, previamente à assinatura do contrato.

3.4 Remissão no Termo de Referência

A remissão do item 1.2.5 do Edital já foi corrigida na versão consolidada:

1.2.5. A licitante vencedora deverá apresentar a lista com os estabelecimentos credenciados para conferência do atendimento da condição referida no item 1.2, em até 15 (quinze) dias corridos, para fins de comprovação da rede.

Quanto à remissão constante do item 5.1.5 do Termo de Referência, informa-se que será publicada uma errata para sanar o referido erro material. Ressalta-se que a falha não afeta a formulação das propostas, visto que a regra em questão guarda exata correspondência com o disposto no item 1.2.5 do Edital, que se encontra devidamente referenciado e válido.

3.5 Região do Vale dos Sinos e a “Uniformização da composição da Região do Vale dos Sinos entre Edital, TR, Anexo II.3 e Minuta”.

Quanto ao pedido de uniformização da composição da Região do Vale dos Sinos entre Edital, TR, Anexo II.3 e Minuta, esclarece-se que já foi esclarecido e unificado em todas as versões, substituindo-se a exigência de “Região do Vale dos Sinos” para “Região Metropolitana de Porto Alegre” e todos os seus 34 municípios, que engloba toda a Região do Vale dos Sinos, a cidade de Porto Alegre e outros municípios, assim, na retificação republicada em 10/09/2026, a questão já foi resolvida, por meio da justificativa contante no item 4.2.1 e seguintes do ETP, versão consolidada publicada em 10/09/2026, e nos seguintes termos do item 5.1 do TR:

“A Região Metropolitana de Porto Alegre é composta por 34 municípios, que são: Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela

de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão. "

A exigência de capilaridade mínima da rede credenciada justifica-se pela acentuada dispersão geográfica dos empregados da Fundação, uma vez que apenas 35% do quadro de pessoal reside no município sede (São Leopoldo), enquanto os 65% restantes estão distribuídos por outras 16 cidades da Região Metropolitana, Vale dos Sinos e eixos adjacentes."

4 – DOS PEDIDOS

(a) Do Conhecimento da Impugnação

Conhecimento e regular processamento da impugnação, com base no art. 164 da Lei nº 14.133/2021. **ACOLHIDO.** A impugnação é tempestiva, preenche os pressupostos formais de admissibilidade e comporta regular processamento na forma da legislação.

(b) Retificação do item 1.2.5, em razão da antinomia com o item 9.4.1:

INDEFERIDO. A antinomia perdeu objeto com a exclusão do item citado e as alterações promovidas em face à impugnação promovida pela empresa ROMCARD.

Esclarece-se que o item 9.4.1 atualmente trata de balanço patrimonial.

(c) a adequação dos itens 1.2.4 e 1.2.6 do Edital e das cláusulas 6.3.15, 6.3.16, 6.3.28 e 6.3.29 da Minuta à realidade do arranjo aberto, de modo que, para essas licitantes, (i) a relação de estabelecimentos possa ser fornecida mediante relatório agregado ou declaração da bandeira/credenciadora, e (ii) a obrigação de "permitir credenciamento" consista no encaminhamento das solicitações da FMS-SL à bandeira ou às credenciadoras, sem responsabilização da emissora por ato de terceiro;

No tocante ao pedido de mitigação ou alteração dos itens 1.2.4 e 1.2.6 do Edital e das Cláusulas 6.3.15, 6.3.16, 6.3.28 e 6.3.29 da Minuta de Contrato, a pretensão NÃO MERECE ACOLHIMENTO, as obrigações de manutenção da rede, atualização das informações e atendimento às solicitações da Fundação devem permanecer exigíveis, pois as providências de credenciamento serão operacionalizadas pelos agentes competentes do arranjo, com intermediação e acompanhamento pela contratada. Independentemente da estrutura operacional eleita pela licitante (arranjo aberto ou fechado), a empresa contratada assume perante a FMS-SL a responsabilidade contratual pela manutenção e qualidade da rede disponibilizada, devendo intermediar e atuar ativamente junto às credenciadoras e bandeiras para atender às demandas de credenciamento e manutenção solicitadas pela Contratante. Além disso, a FMS-SL necessita manter o controle e a fiscalização da execução contratual, sendo indispensável a comunicação de alterações na rede e a prestação de informações atualizadas aos beneficiários e à gestão do contrato. Admitir a isenção de responsabilidade da emissora sob o argumento de "ato de terceiro" comprometeria a garantia de prestação do serviço e a eficácia das sanções contratuais em caso de desc credenciamento em massa ou desatendimento dos quantitativos mínimos na região.

Pelo exposto, **INDEFERE-SE** o pedido da impugnante.

(d) Das obscuridades alegadas:

ACOLHIDO EM PARTE. Esclarece-se que a duplicidade constante do Item 9.4 e a padronização terminológica referente à "Região Metropolitana de Porto Alegre" foram devidamente sanadas, assim como a remissão ao item 1.2.5 do instrumento convocatório, já integrada à versão consolidada. Quanto à remissão constante do item 5.1.5 do Termo de Referência, informa-se que será publicada uma errata para sanar o referido erro material.

(e) Republicação com novo prazo:

INDEFERIDO. As retificações pontuais promovidas em face de mero erro material sanam integralmente as controvérsias suscitadas, prescindindo da concessão de novo prazo, bem como da publicação consolidada do edital e do Termo de Referência retificado, haja vista não afetarem a formulação das propostas.

(f) Suspensão do certame:

INDEFERIDO. A manutenção do cronograma revela-se viável com a prestação dos devidos esclarecimentos e retificações pontuais, as quais não alteram a substância das exigências habilitatórias ou propostas do certame, limitando-se a explicitar conteúdos já previstos no instrumento convocatório, nas respostas a pedidos de esclarecimento e nas respostas aos pedidos de impugnação anteriormente formulados.

(g) Remessa à autoridade superior, antes do prosseguimento do certame, com fundamento no direito de petição (art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal):

Encaminhem-se os autos à Diretora-Presidente da FMS-SL para manifestação antes da sessão pública.

(i) Ciência aos agentes públicos responsáveis pela condução do certame:

Dê-se ciência do teor da impugnação e desta decisão aos agentes responsáveis.

(j) Publicação e comunicação:

Publique-se a decisão no Portal de Licitações Bannisul e comunique-se a impugnante pelo e-mail juliana.garbo.adv@gmail.com.

5 – CONCLUSÃO

Acolhida parcialmente a impugnação, nos seguintes pontos: acolhidos o conhecimento e o processamento (pedido ‘a’), a determinação de errata do item 5.1.5 do TR (pedido ‘d’) e a remessa à autoridade superior (pedido ‘h’). Indeferidos os pedidos de retificação do item 1.2.5 (pedido ‘b’), de adequação dos itens 1.2.4 e 1.2.6 e das cláusulas 6.3.15, 6.3.16, 6.3.28 e 6.3.29 da minuta (pedido ‘c’), de republicação com novo prazo (pedido ‘e’) e de suspensão do certame (pedido ‘f’).”

Mantêm-se inalterados os termos do Edital e a data designada para a sessão pública.

Submeta-se a presente decisão à apreciação da autoridade superior, em atenção ao pleito da impugnante.

São Leopoldo, 08 de outubro de 2026.

Documento assinado digitalmente
 PHILIPPE AUGUSTO DE MATTOS MACHADO
Data: 08/10/2026 16:34:17-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

PHILIPPE AUGUSTO DE MATTOS MACHADO

Pregoeiro - FMS-SL



AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO LEOPOLDO – FMS-SL

Referência: Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico nº 006/2026 (Id. contratação PNCP 50144885000170-1-000009/2026), ao Termo de Referência nº 30/2026 e à Minuta de Contrato anexos, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração, gerenciamento e fornecimento de cartões de benefícios (alimentação e refeição), com tecnologia de pagamento por aproximação (NFC), admitidos arranjos de pagamento abertos ou fechados, destinados aos empregados da Fundação Municipal de Saúde de São Leopoldo – FMS-SL (data de fim do recebimento de propostas: 09/10/2026, às 09h00).

JULIANA GARBO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº 61.165.356/0001-70, com sede na Av. Tucuruvi, nº 656, sala 25, São Paulo – Capital, por sua representante e advogada infra-assinada, Juliana Garbo, inscrita na OAB/SP sob o nº 421.706, com escritório profissional no mesmo endereço, interessada no processo licitatório em epígrafe, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no item 10 e no preâmbulo (“Formalização de Consultas”) do Edital, bem como no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face das irregularidades verificadas no instrumento convocatório acima referido, notadamente a **antinomia interna** entre a admissão formal do arranjo de pagamento aberto (objeto, item 1.1.3 e item 9.4.1 do Edital) e a exigência de **apresentação e validação de lista nominal de estabelecimentos credenciados como condição para a assinatura do contrato** (item 1.2 e subitens, em especial o item 1.2.5 do Edital; item 5.1 do Termo de Referência; cláusulas 6.3.11 a 6.3.16, 6.3.28 e 6.3.29 da Minuta de Contrato) — antinomia que foi **expressamente confirmada, e não sanada**, pela Resposta ao Pedido de Esclarecimento datada de 01/09/2026, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

EM SÍNTESE

- **Certame:** Pregão Eletrônico nº 006/2026 — Fundação Municipal de Saúde de São Leopoldo (fundação pública de direito público), regido pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto Municipal nº 10.470/2023; valor total estimado divulgado no PNCP de R\$ 3.019.088,40; recebimento de propostas até 09/10/2026, às 09h00.
- **Objeto:** cartões de vale-alimentação e vale-refeição com NFC; o item 1.1.3 admite expressamente arranjo aberto ou fechado.
- **Vício central:** a resposta de 01/09/2026 admite, para o arranjo aberto, a declaração da emissora/credenciadora na habilitação (item 9.4.1), mas condiciona a assinatura do contrato à apresentação e à validação de lista nominal de estabelecimentos credenciados (item 1.2.5) — prova própria do arranjo fechado, que **esvazia a substituição admitida** e torna inócua a habilitação da licitante de arranjo aberto.
- **Precedente direto:** em 24/09/2026, a COMLURB (PE-SRP nº 1636/2026) acolheu parcialmente impugnação desta subscritora para admitir, ao arranjo aberto, a substituição da relação nominal de estabelecimentos por declaração

da bandeira, da adquirente ou de outro integrante do arranjo, inclusive na fase de execução contratual.

- **Pedido central:** retificação do Edital, do TR e da Minuta antes da sessão, com previsão de meio de prova equivalente para o arranjo aberto também no momento da assinatura do contrato, e republicação com reabertura de prazo (art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021).

I - DOS FATOS

1. A **FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO LEOPOLDO - FMS-SL** deflagrou o Pregão Eletrônico nº 006/2026, pelo critério de menor preço, sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 10.470/2023, para contratação de empresa especializada no fornecimento de cartões de vale-alimentação e vale-refeição aos seus empregados, regidos pela CLT. A Minuta de Contrato estima o valor anual global em R\$ 2.400.000,00 (cláusula 3.1), acrescido da taxa de administração, e o PNCP divulga valor total estimado de R\$ 3.019.088,40.

2. O próprio objeto do certame — reproduzido no item 1 do Edital, no item 1 do Termo de Referência e na cláusula primeira da Minuta — admite “**arranjos de pagamento abertos (cartões com bandeira comercial de ampla aceitação) ou fechados (rede própria de estabelecimentos credenciados)**”, e o item 1.1.3 dispõe que a prestação dos serviços “poderá ser executada por meio de Arranjo de Pagamento Aberto (cartões com bandeira comercial de ampla aceitação) ou Arranjo de Pagamento Fechado (rede de estabelecimentos credenciados), desde que assegurada a ampla aceitação dos cartões no comércio local”.

3. Coerentemente com essa admissão, o item 9.4 do Edital (qualificação técnica) previu meios de prova distintos para cada arranjo: para o **arranjo aberto**, “declaração emitida pela emissora/credenciadora [...] atestando a bandeira comercial vinculada aos cartões e a presença de estabelecimentos credenciados conforme critérios estabelecidos neste edital e no TR anexo” (item 9.4.1); para o **arranjo fechado**, “relação detalhada dos estabelecimentos credenciados (Razão Social, CNPJ, Nome Fantasia e Endereço)”, acompanhada do Anexo II.3 e de planilha por localidade (itens 9.4.2, 9.4.2.1 e 9.4.2.2).

4. Ocorre que o item 1.2 do Edital (reproduzido no item 5.1 do TR e na cláusula 6.3.11 da Minuta) impõe, “**independentemente da contratada optar pelo arranjo de pagamento aberto ou de pagamento fechado**”, a manutenção de rede de estabelecimentos “credenciados e ativos” em quantidades mínimas por localidade — 750 estabelecimentos de alimentação e 750 de refeição na Região do Vale dos Sinos e 120 e 100, respectivamente, no Município de São Leopoldo —, além de dois hipermercados em São Leopoldo, Novo Hamburgo e Porto Alegre (item 1.2.1). E o item 1.2.5 arremata: “Deverá ser apresentada a **lista com os estabelecimentos credenciados** para conferência [...] na data de assinatura do contrato. **O contrato somente será assinado depois que a FMS-SL validar a listagem**”.

5. Diante da evidente tensão entre esses dispositivos, empresa interessada formulou pedido de esclarecimento indagando, objetivamente, se a comprovação de rede seria “dispensada, das empresas que operarem em arranjo aberto”, se bastaria a declaração ou se seria “exigida independente do arranjo”. Em resposta datada de 01/09/2026, o Sr. Pregoeiro, de um lado, reconheceu que no arranjo aberto **“a rede de estabelecimentos é mantida por terceiro (a bandeira/instituição emissora/credenciadora)”**, razão pela qual “a comprovação se dá por meio de declaração emitida pela emissora/credenciadora”; de outro, afirmou que, “em ambos os casos, a exigência material de rede credenciada mínima (item 1.2 e subitens) permanece válida e **deve ser efetivamente comprovada pela licitante vencedora, nos termos do item 1.2.5, segundo o qual o contrato somente será assinado após a validação, pela FMS-SL, da listagem de estabelecimentos credenciados apresentada**”, mantendo inalterados os termos do Edital.

6. Em outras palavras: **primeiro, o Edital dispensa a licitante de arranjo aberto da lista nominal, substituindo-a por declaração; depois, exige dela essa mesma lista como condição para a assinatura do contrato.** Aquilo que se concede na habilitação é retirado no momento da contratação — e é contra essa contradição, agora erigida em interpretação oficial do instrumento convocatório, que se insurge a presente impugnação.

7. Registre-se, por fim, que a resposta ao Questionamento 4 informou que a FMS-SL é atualmente atendida pela **Alelo Instituição de Pagamento S.A.**, e que, conforme o PNCP (última atualização em 25/09/2026), a data de fim do recebimento de propostas foi alterada para **09/10/2026, às 09h00.**

II – DA TEMPESTIVIDADE

8. Nos termos do preâmbulo e do item 10.1 do Edital, bem como do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, as impugnações podem ser apresentadas até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para a abertura do certame, exclusivamente pelo endereço eletrônico compras@fmssl.rs.gov.br. Considerada a data de 09/10/2026 (sexta-feira) e a regra de contagem do art. 183 da Lei nº 14.133/2021, o prazo se estende até **06/10/2026 (terça-feira)**, sendo, portanto, tempestiva a presente impugnação.

9. Ressalte-se que, nos termos do item 10.1.1 do Edital, cabe ao Pregoeiro decidir sobre a impugnação em até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data de abertura, e que, deferida a impugnação, será designada nova data para o certame (item 10.1.2). Destaque-se, ainda, que a resposta ao pedido de esclarecimento não preclui a impugnação: ao contrário, é justamente a interpretação nela fixada — que passa a integrar o instrumento convocatório e a vincular a Administração e as licitantes — que torna atual e concreto o vício ora apontado.

III – DO CONTEXTO HISTÓRICO E DA EVOLUÇÃO REGULATÓRIA DO MERCADO DE BENEFÍCIOS DE ALIMENTAÇÃO E REFEIÇÃO

10. Para a correta compreensão do vício ora apontado, é indispensável situar a exigência impugnada no contexto da evolução histórica e regulatória do mercado de benefícios de alimentação e refeição no Brasil — a mesma evolução já examinada por esta subscritora em impugnações apresentadas perante a Companhia de Gás de Santa Catarina – SCGÁS e a Companhia Municipal de Limpeza Urbana – COMLURB, em certames de objeto análogo.

1976	2021	2022	2023	2025	2026
Lei nº 6.321/76 cria o PAT	Decreto nº 10.854 veda rebate e abre os arranjos	Lei nº 14.442/22: art. 1º-A equipara arranjo aberto e fechado	1º de maio: interoperabilidade e portabilidade obrigatórias	CADE (jul.) e TCU: inquérito e Acórdão 2.612/2025	Decreto nº 12.712/2025 em vigor; COMLURB acolhe declaração para arranjo aberto

Figura 1 — Linha do tempo da evolução regulatória do mercado de benefícios (1976–2026)

III.1 – Da origem do modelo tradicional (1976–2021)

11. O Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT foi instituído pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976. Ao longo de mais de quatro décadas, o mercado consolidou-se em torno de um número restrito de grandes administradoras (dentre as quais a então Sodexo, atual Pluxee, a Alelo, a Ticket e a VR), operando predominantemente sob o **modelo de arranjo de pagamento fechado** — no qual a própria emissora do cartão firma convênio individual e direto com cada estabelecimento comercial, formando rede própria e exclusiva.

12. Esse modelo gerou progressiva concentração de mercado, culminando na instauração, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, em julho de 2025, de Inquérito Administrativo para apurar práticas potencialmente anticompetitivas no setor, a partir de representação de empresas entrantes contra as três maiores administradoras do mercado. Registre-se que a instauração do inquérito não implica juízo de procedência sobre as condutas investigadas; a menção ao feito presta-se exclusivamente a demonstrar a notoriedade da problemática concorrencial que envolve a estrutura tradicional do setor, **sem que se pretenda atribuir à FMS-SL, ou à atual prestadora, qualquer conduta imputada naquele processo.**

III.2 – Do marco de ruptura regulatória: Lei nº 14.442/2022 e Decreto nº 12.712/2025

13. O Decreto nº 10.854/2021 e, na sequência, a Lei nº 14.442/2022 alteraram substancialmente a Lei nº 6.321/1976, introduzindo o art. 1º-A, que reconhece a coexistência de **dois modelos legítimos e equivalentes** de operacionalização do benefício: o arranjo de pagamento fechado e o arranjo de pagamento aberto, este último regido pela Lei nº 12.865/2013 e pela regulamentação do Banco Central do Brasil. A lei impôs ainda a interoperabilidade entre os arranjos, com o objetivo de compartilhar a rede de estabelecimentos, em vigor desde 1º de maio de 2023, e a portabilidade gratuita do benefício.

14. Mais recentemente, o Decreto nº 12.712/2025 detalhou o “Novo PAT”, fixando teto para a taxa de desconto ao lojista (MDR) e para a tarifa de intercâmbio, vedando rebates e estabelecendo cronograma de abertura dos arranjos e de interoperabilidade plena entre operadoras — com compartilhamento efetivo da rede credenciada — até novembro de 2026. Esse cronograma é **contemporâneo à presente licitação** e evidencia que o próprio ordenamento caminha para a superação da distinção prática entre redes credenciadas proprietárias e redes de aceitação compartilhadas.

15. Não se ignora que, em resposta ao Questionamento 2, a FMS-SL informou não aderir ao PAT. Tal circunstância, porém, não afasta a pertinência do quadro acima: (i) **foi o próprio Edital que optou por admitir ambos os arranjos** (objeto e item 1.1.3), de modo que a coerência interna do instrumento é exigível independentemente da adesão ao programa; (ii) os fornecedores do mercado são os mesmos, e sua estrutura operacional — inclusive a forma de constituição da rede de aceitação — é moldada por essa regulação e pelo regime dos arranjos de pagamento da Lei nº 12.865/2013; e (iii) o auxílio-alimentação pago a empregados celetistas, como os da FMS-SL, é igualmente disciplinado pela Lei nº 14.442/2022, que, entre outras regras, veda o deságio na contratação da empresa fornecedora.

III.3 – Do precedente do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2.612/2025 – Plenário)

16. O Tribunal de Contas da União, ao apreciar representação envolvendo licitação de vale-alimentação (Acórdão nº 2.612/2025 – Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira), consolidou o entendimento de que a escolha entre arranjo aberto e arranjo fechado insere-se na discricionariedade técnica motivada do gestor público. Mais relevante para o caso, ao examinar exigência relativa à “rede credenciada” redigida nos termos próprios do arranjo fechado, a Corte de Contas **determinou a sua adequação, permitindo que a comprovação da rede fosse feita por meio de declaração de abrangência da bandeira, em substituição à lista exaustiva e nominal de estabelecimentos credenciados** — isto é, adequou o meio de prova à realidade operacional do arranjo efetivamente admitido.

III.4 – Do precedente direto: decisão da COMLURB de 24/09/2026 (PE-SRP nº 1636/2026)

17. Em caso rigorosamente análogo, a Companhia Municipal de Limpeza Urbana – COMLURB (Processo SEI 007100.020407/2026-11), cujo Termo de Referência igualmente admitia os dois arranjos, mas exigia relação nominal de estabelecimentos credenciados — e, frise-se, **como obrigação de execução contratual, e não apenas como requisito de habilitação** —, apreciou impugnação apresentada por esta subscritora e, por meio da Ata de Resposta à Impugnação de 24/09/2026, **acolheu-a parcialmente**, nos seguintes termos:

“Considerando a admissão de soluções operacionalizadas por arranjo de pagamento aberto e por arranjo de pagamento fechado, [...] entende-se pertinente adequar o meio de comprovação do atendimento às exigências relativas à rede de aceitação, de forma a contemplar as características da estrutura operacional do arranjo utilizado. Dessa forma, para as empresas que operarem mediante arranjo de pagamento aberto, a apresentação da

relação nominal dos estabelecimentos credenciados poderá ser substituída por declaração ou documento equivalente emitido pela respectiva bandeira, instituição adquirente ou outro agente integrante do arranjo, apto a comprovar o atendimento às condições. A adequação proposta não implica afastamento das exigências relativas à rede de aceitação, mas tão somente a adoção de meio de comprovação compatível com a estrutura do arranjo de pagamento utilizado.”

18. A solução adotada pela COMLURB é exatamente a que se pleiteia nesta impugnação: **mantém-se integralmente a exigência material de rede de aceitação** (quantitativos, localidades e modalidades), mas admite-se, para o arranjo aberto, meio de comprovação compatível com a sua estrutura — **também no momento posterior à habilitação**. O precedente demonstra, ademais, que a adequação é tecnicamente viável, juridicamente segura e não compromete o interesse da Administração na efetiva disponibilidade de rede para os beneficiários.

IV – DAS CLÁUSULAS IMPUGNADAS

19. Transcrevem-se, para exame, os dispositivos do Edital do PE nº 006/2026 objeto da presente impugnação (com correspondência no item 5.1 do TR e nas cláusulas 6.3.11 a 6.3.16 da Minuta):

Item 1.1.3: “A prestação dos serviços poderá ser executada por meio de Arranjo de Pagamento Aberto (cartões com bandeira comercial de ampla aceitação) ou Arranjo de Pagamento Fechado (rede de estabelecimentos credenciados), desde que assegurada a ampla aceitação dos cartões no comércio local.”

Item 1.2: “Independentemente da contratada optar pelo arranjo de pagamento aberto ou de pagamento fechado, deverá manter rede de estabelecimentos credenciados e ativos para a aceitação dos cartões nas modalidades, localidades e quantidades mínimas abaixo discriminadas [...]”

Item 1.2.4: “Os estabelecimentos conveniados poderão ser substituídos, desde que tal alteração não implique a diminuição do número de conveniados [...], cabendo à contratada fornecer relação de estabelecimentos conveniados, sempre que solicitada pela FMS-SL.”

Item 1.2.5: “Deverá ser apresentada a lista com os estabelecimentos credenciados para conferência do atendimento da condição referida no item 1.1.1 anterior, na data de assinatura do contrato. O contrato somente será assinado depois que a FMS-SL validar a listagem.”

Item 1.2.6: “A contratada deverá permitir credenciamento, a qualquer tempo, de estabelecimentos comerciais, conforme solicitação da FMS-SL.”

Item 9.4.1: “Declaração emitida pela emissora/credenciadora, se arranjo aberto, atestando a bandeira comercial vinculada aos cartões e a presença de estabelecimentos credenciados conforme critérios estabelecidos neste edital e no TR anexo.”

Item 9.4.2: “Relação detalhada dos estabelecimentos credenciados (Razão Social, CNPJ, Nome Fantasia e Endereço), se arranjo fechado [...], acompanhada de declaração de manutenção da rede ativa.”

20. O item 1.2 fixa os seguintes quantitativos mínimos, exigidos independentemente do arranjo eleito e a serem comprovados, segundo a resposta de 01/09/2026, mediante lista nominal validada antes da assinatura do contrato:

Localidade	Cartão alimentação	Cartão refeição	Forma de comprovação exigida
Região do Vale dos Sinos	750 estabelecimentos	750 estabelecimentos	Lista nominal validada pela FMS-SL antes da assinatura (item 1.2.5)
Município de São Leopoldo	120 estabelecimentos	100 estabelecimentos	Lista nominal validada pela FMS-SL antes da assinatura (item 1.2.5)
São Leopoldo, Novo Hamburgo e Porto Alegre	2 hipermercados em cada	—	Lista nominal validada pela FMS-SL antes da assinatura (item 1.2.5)

21. Em nenhum desses dispositivos, nem na resposta ao pedido de esclarecimento, há previsão de meio alternativo de comprovação da rede de aceitação **no momento da assinatura do contrato** compatível com a lógica de funcionamento do arranjo de pagamento aberto expressamente admitido pelo próprio Edital.

V - DO MÉRITO: DA ANTINOMIA INTERNA DO EDITAL ENTRE A TECNOLOGIA ADMITIDA E A PROVA DE REDE DEMANDADA

22. Registre-se, de plano, que a presente impugnação não imputa à FMS-SL, ou a qualquer de seus agentes, intenção deliberada de favorecimento a determinado segmento do mercado ou a qualquer licitante em particular. O que se demonstra a seguir é que o Edital, ao mesmo tempo em que admite corretamente o arranjo aberto, condiciona a contratação a uma prova própria do arranjo fechado — antinomia que, independentemente de qualquer propósito discriminatório, restringe o caráter competitivo do certame.

V.1 - Da distinção técnico-jurídica entre arranjo fechado e arranjo aberto

23. O arranjo de pagamento fechado caracteriza-se pela existência de convênio individual e bilateral entre a emissora e cada estabelecimento comercial, do qual resulta rede própria e exclusiva. Já o arranjo de pagamento aberto opera mediante adesão da emissora a uma **bandeira** (instituidora do arranjo), sendo a aceitação do cartão decorrência da rede de **credenciamento mantida pelas credenciadoras (adquirentes)** vinculadas à bandeira, e não de convênio individualizado da emissora com cada estabelecimento.

Critério	Arranjo fechado	Arranjo aberto
Formação da rede	Convênio individual emissora-estabelecimento	Adesão à bandeira; credenciamento feito pelas credenciadoras/adquirentes
Quem credencia o estabelecimento	A própria emissora	A credenciadora (terceiro), não a emissora
Meio de prova típico	Listagem nominal de convênios (CNPJ, endereço)	Declaração da bandeira/credenciadora sobre estabelecimentos ativos

Critério	Arranjo fechado	Arranjo aberto
Edital — habilitação (item 9.4)	Lista nominal (9.4.2)	Declaração (9.4.1) — admitida
Edital — assinatura do contrato (item 1.2.5)	Lista nominal validada	Lista nominal validada — sem meio equivalente

V.2 - Da substituição ilusória: a declaração admitida na habilitação é anulada na assinatura do contrato

24. A própria resposta de 01/09/2026 reconhece a premissa técnica que fundamenta esta impugnação: no arranjo aberto, **“a rede de estabelecimentos é mantida por terceiro (a bandeira/instituição emissora/credenciadora)”**. Se a rede é mantida por terceiro, a emissora de arranjo aberto não detém — nem tem como produzir, como condição prévia à contratação — uma “lista com os estabelecimentos credenciados” nos moldes de convênios próprios, pela simples razão de que **não é ela quem os credencia**. Isso não significa menor capilaridade ou menor idoneidade técnica — a rede de aceitação de uma bandeira de abrangência nacional tende, em regra, a ser superior à rede de convênios de qualquer administradora isolada —, mas apenas que o meio de prova exigido é estruturalmente incompatível com a tecnologia que o Edital admite.

25. Não por outra razão, o item 9.4.1 do Edital já exige que a declaração da emissora/credenciadora ateste “a presença de estabelecimentos credenciados **conforme critérios estabelecidos neste edital e no TR anexo**” — ou seja, a declaração **já se presta a comprovar os quantitativos e localidades do item 1.2**. Exigir, logo após a adjudicação, a lista nominal para “validação” equivale a desconsiderar a prova que o próprio Edital elegeu como suficiente, tornando a declaração do item 9.4.1 **letra morta**: a licitante de arranjo aberto é habilitada com base nela, mas não pode contratar sem apresentar exatamente aquilo de que a declaração a dispensava.

26. Na prática, o item 1.2.5, tal como interpretado na resposta de 01/09/2026, converte-se em **requisito de habilitação disfarçado**, deslocado para momento posterior ao julgamento e à homologação, sem critério objetivo de “validação” e sem a etapa recursal própria da fase de habilitação. Tal desenho contraria o caráter taxativo dos documentos de qualificação técnica (art. 67 da Lei nº 14.133/2021), o princípio do julgamento objetivo (art. 5º) e a exigência de que o edital contenha regras claras relativas à habilitação e à contratação (art. 25, caput).

V.3 - Das demais obrigações redigidas exclusivamente na lógica do arranjo fechado

27. A mesma incompatibilidade alcança outras disposições do Edital e da Minuta, que pressupõem rede própria de “conveniados” e atribuem à emissora atos que, no arranjo aberto, são praticados pelas credenciadoras: o item 1.2.4 (substituição de “conveniados” e fornecimento de relação de “conveniados”); o item 1.2.6 (obrigação de “permitir credenciamento, a qualquer tempo, de estabelecimentos comerciais,

conforme solicitação da FMS-SL”); a cláusula 6.3.28 (comunicação, em até 7 dias, de toda inclusão ou exclusão de estabelecimento credenciado — inexecutável em redes de aceitação com milhares de alterações diárias geridas por terceiros); e a cláusula 6.3.29 (responsabilidade pela “manutenção, organização e credenciamento de rede de serviços”). Sem a devida adequação, essas cláusulas expõem a contratada de arranjo aberto a inadimplemento contratual estrutural, por obrigações que, por definição, não lhe competem.

V.4 - Das obscuridades que agravam a insegurança jurídica

28. Somam-se ao vício central imprecisões redacionais que comprometem a clareza das regras que condicionam a própria assinatura do contrato:

a) o item 1.2.5 do Edital determina a conferência “do atendimento da condição referida no **item 1.1.1** anterior”, que trata das **modalidades** do benefício, e não dos quantitativos de rede; no item 5.1.5 do TR, a remissão está **em branco**;

b) a composição da “Região do Vale dos Sinos” diverge entre os documentos: o item 1.2 do Edital, o item 5.1 do TR e o Anexo II.3 incluem Araricá, Ivoti e Dois Irmãos (com municípios repetidos), ao passo que a cláusula 6.3.11 da Minuta os omite — o que torna incerta a base territorial sobre a qual os 750 estabelecimentos devem ser comprovados;

c) o item 1.2.1 exige hipermercados em **Porto Alegre**, município que não integra a Região do Vale dos Sinos nem o quadro de quantitativos, e o item 17 do TR refere-se à viabilidade de uso do cartão “em Porto Alegre”, enquanto o item 9.4 do Edital menciona apenas “o município”;

d) o Edital contém dois itens numerados como “9.4” (qualificação econômico-financeira e qualificação técnica), de modo que coexistem dois “itens 9.4.1” com conteúdos distintos — o que já se refletiu na própria resposta de 01/09/2026, que transcreveu o item 1.2 sob o rótulo “1.2.7” e remeteu a “9.4.1.1” para os índices contábeis.

29. Tais imprecisões, por si sós, recomendam a retificação do instrumento convocatório, em atenção aos princípios da segurança jurídica, da transparência e da vinculação ao edital (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

V.5 - Do efeito de restrição à competitividade e do risco à própria contratação

30. O efeito prático da antinomia independe da intenção do órgão licitante. Uma licitante genuinamente estruturada sob arranjo aberto que participe do certame e vença a disputa será habilitada com a declaração do item 9.4.1, mas ficará impedida de assinar o contrato por não dispor da lista nominal exigida no item 1.2.5 — sujeitando-se, ainda, ao risco de ver caracterizada a não celebração do contrato como infração (art. 155, VI, da Lei nº 14.133/2021), com as sanções do item 14 do Edital, e de “decair do direito ao

objeto” (item 13.1). Diante desse risco, a licitante racional de arranjo aberto simplesmente **deixa de participar**, e o universo efetivo de disputa reduz-se às administradoras que preservam rede própria historicamente constituída.

31. Esse resultado é vedado pelo art. 9º, I, “a”, da Lei nº 14.133/2021, que proíbe ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, e afronta os objetivos do art. 11 da mesma lei — notadamente a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso e a justa competição. A restrição favorece, ainda que involuntariamente, a manutenção do modelo atualmente contratado, privando a FMS-SL do contato com condições comerciais potencialmente mais vantajosas.

32. Por fim, a correção pleiteada **não reduz em nada a garantia da Administração**: os quantitativos mínimos por localidade e modalidade permanecem exigíveis, a declaração da bandeira ou da credenciadora é documento idôneo, sujeito às responsabilidades civis, administrativas e penais por eventual falsidade, e a FMS-SL conserva o poder de fiscalizar a efetiva aceitação dos cartões durante toda a execução, inclusive por meio da ferramenta de consulta à rede exigida no item 1.4.1.2, “c”. Altera-se apenas o **meio de prova**, para torná-lo compatível com o arranjo que o próprio Edital admite — exatamente como decidido pelo TCU e pela COMLURB.

VI – DA NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA E DO ALERTA QUANTO À RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO

33. Nos termos do entendimento consolidado pelo TCU no Acórdão nº 2.612/2025 – Plenário, a modelagem do arranjo de pagamento em editais de vale-alimentação insere-se na discricionariedade técnica do gestor, desde que **devidamente motivada**. No caso em exame, a resposta de 01/09/2026 limitou-se a reafirmar a literalidade do Edital, sem apresentar motivação técnica que explique como uma licitante de arranjo aberto — cuja rede, como a própria resposta reconhece, é mantida por terceiro — poderia cumprir o item 1.2.5, nem quais critérios objetivos orientarão a “validação” da listagem.

34. Cumpre alertar, com o devido respeito e sem qualquer intenção de imputar conduta a agente público determinado, que a manutenção de exigência editalícia cujo efeito prático seja o de restringir indevidamente a competitividade do certame, sem lastro em motivação técnica idônea — sobretudo após a cientificação dos precedentes normativos e jurisprudenciais aqui expostos —, pode, em tese e observados os requisitos legais, inclusive quanto ao elemento subjetivo, repercutir nas esferas penal (art. 337-F do Código Penal), de improbidade administrativa (arts. 10, VIII, e 11, V, da Lei nº 8.429/1992, com a redação da Lei nº 14.230/2021) e de responsabilização prevista na Lei nº 14.133/2021.

35. Este alerta não constitui, e não deve ser interpretado como, imputação de conduta a qualquer agente público, mas sim exercício regular do dever de colaboração da impugnante com a lisura do certame e

com a segurança jurídica dos agentes responsáveis por sua condução, aos quais se recomenda a adoção da medida corretiva ora pleiteada ou, alternativamente, a formalização de motivação técnica expressa e específica que afaste os vícios apontados.

VII - DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se:

- a) o conhecimento e o regular processamento da presente impugnação, nos termos do item 10 do Edital e do art. 164 da Lei nº 14.133/2021;
- b) a retificação do item 1.2.5 do Edital, do item 5.1.5 do Termo de Referência e das cláusulas correspondentes da Minuta de Contrato, para prever expressamente que, **para as licitantes que operarem mediante arranjo de pagamento aberto, a lista nominal de estabelecimentos exigida na assinatura do contrato poderá ser substituída por declaração ou documento equivalente emitido pela bandeira, pela credenciadora/adquirente ou por outro agente integrante do arranjo**, atestando o atendimento dos quantitativos mínimos por localidade e modalidade fixados no item 1.2 — em consonância com o item 9.4.1 do próprio Edital, com o Acórdão TCU nº 2.612/2025 – Plenário e com a solução adotada pela COMLURB em 24/09/2026;
- c) a adequação dos itens 1.2.4 e 1.2.6 do Edital e das cláusulas 6.3.15, 6.3.16, 6.3.28 e 6.3.29 da Minuta à realidade do arranjo aberto, de modo que, para essas licitantes, (i) a relação de estabelecimentos possa ser fornecida mediante relatório agregado ou declaração da bandeira/credenciadora, e (ii) a obrigação de “permitir credenciamento” consista no encaminhamento das solicitações da FMS-SL à bandeira ou às credenciadoras, sem responsabilização da emissora por ato de terceiro;
- d) a correção das obscuridades apontadas no Capítulo V.4: remissão do item 1.2.5 (e do item 5.1.5 do TR); uniformização da composição da Região do Vale dos Sinos entre Edital, TR, Anexo II.3 e Minuta; esclarecimento quanto à exigência relativa a Porto Alegre; e renumeração dos itens 9.4 duplicados;
- e) em decorrência das alterações, a republicação do Edital com reabertura integral do prazo para apresentação de propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, e a designação de nova data para o certame (item 10.1.2 do Edital);
- f) subsidiariamente, caso não haja tempo hábil para a correção antes da data prevista, a suspensão do certame até a retificação do instrumento convocatório;
- g) subsidiariamente, e sem prejuízo dos pedidos anteriores, a juntada aos autos de motivação técnica expressa e específica que justifique a exigência de lista nominal para licitantes de arranjo aberto e indique, objetivamente, os critérios de “validação” da listagem previstos no item 1.2.5;
- h) caso a impugnação seja indeferida, total ou parcialmente, a remessa da impugnação e da respectiva decisão, antes do prosseguimento do certame, à apreciação da autoridade superior da FMS-SL, com fundamento no direito de petição (art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal);



i) que se dê ciência aos agentes públicos responsáveis pela condução do certame do teor do Capítulo VI desta impugnação, para os fins de direito;

j) que a decisão seja publicada no Portal de Licitações Banrisul e comunicada a esta impugnante pelo e-mail juliana.garbo.adv@gmail.com.

Requer-se, por fim, a juntada dos documentos anexos: cópia do Edital e do Termo de Referência do certame impugnado, da Resposta ao Pedido de Esclarecimento de 01/09/2026 e da Ata de Resposta à Impugnação da COMLURB de 24/09/2026 (PE-SRP nº 1636/2026).

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 5 de outubro de 2026.

JULIANA GARBO DOS SANTOS

Assinado de forma digital por
JULIANA GARBO DOS SANTOS
Dados: 2026.10.05 16:47:41 -03'00'

Juliana Garbo dos Santos

OAB/SP nº 421.706

Representante legal