

**Pregão Eletrônico 90010/2025  
Impugnação 01**

**Mensagem do(a) Licitante:**

**"PEÇA DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL  
EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO N.º 90008/2025**

(FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS)

A ..... , inscrita no CNPJ/MF sob o n.º ..... , doravante denominada, simplesmente....., na pessoa do seu Gerente de Administração e Pagadoria, vem, por meio deste instrumento, nos termos do artigo 164 da Lei n.º 14.133/2021 e com respaldo no item 19. do Edital, solicitar a impugnação do certame, com base nos fatos expostos abaixo.

**1. DOS FATOS**

1.1 Conforme descrito no item 10.2 do Termo de Referência, a *"empresa a ser contratada deve ser organizada sob arranjos de pagamentos fechados, dada a falta de regulamentação da matéria e para conformidade e conveniência na execução contratual"*.

1.2 Ocorre que a especificação da modalidade de operação do licitante (seja em arranjo de pagamento aberto ou fechado) limita a participação ampla no certame, fazendo com que haja conflitos com o princípio da isonomia, além de não seguir às disposições constantes na Lei n.º 14.442/2022 (Lei do PAT).

**2. DA TEMPESTIVIDADE**

2.2 O Edital determina, em seu item 19.1, que em até **5 (cinco) dias úteis** antes da data fixada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o ato convocatório do certame ora em foco.

2.3 A ... declara estar ciente que a impugnação não possui efeito suspensivo e que cabe ao Agente de Contratação, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e de seus anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de **03 (três) dias úteis**, contados da data de recebimento da peça de impugnação para manifestação sobre os pedidos aqui formulados.

2.4 A concessão de eventual efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo Agente de Contratação, nos autos do processo de licitação.

**3. DA JUSTIFICATIVA**

3.1. Em primeiro momento, é pertinente esclarecer que nos últimos anos o mercado de benefícios alimentação e refeição foi diretamente impactado pelas inovações regulatórias do Banco Central (Bacen), no que se refere à organização dos arranjos de pagamentos que, basicamente, são sistemas que ampliam o funcionamento das transações de pagamento integrantes do sistema financeiro.

3.2. Um arranjo de pagamento é o conjunto de regras e procedimentos relacionados a serviços de pagamento, seja em moeda nacional ou em moeda estrangeira. Geralmente, essas regras são definidas por uma instituição que organiza o arranjo, chamada de **instituidor de arranjos de pagamento**.

3.3. O instituidor, por sua vez, é a entidade responsável pelo ecossistema transacional do arranjo de pagamentos. Em alguns casos, o instituidor também é o responsável pelo uso da marca associada a esse arranjo, ou seja, pela bandeira do cartão, que é o instrumento de legitimação de pagamento propriamente dito.

3.4. Os arranjos de pagamento foram instituídos pela Lei n.º 12.865, de 9 de outubro de 2013, e são regulamentados de forma específica, por meio de circulares do Bacen. Nesse contexto, a ... entende ser interessante exemplificar que há dois tipos de arranjos de pagamento: os fechados e os abertos.

3.5. O arranjo de pagamento fechado é aquele no qual um cartão é emitido por um determinado estabelecimento (restaurante, supermercado, varejista etc.), não possui bandeira e somente pode ser utilizado dentro de estabelecimentos específicos – como uma rede fechada, que comumente é conhecida, também, como rede credenciada.

3.6. Já no arranjo de pagamento aberto, os cartões são emitidos através de uma instituição de pagamento, que possui bandeira (VISA, MASTERCARD, ELO etc.), como é o caso da ..., que é emissora da bandeira ... para o seu ....

3.7. As empresas tradicionais de benefícios alimentação e refeição geralmente controlam diretamente toda a sua operação, ou seja, atuam como se fossem instituidoras de arranjos de pagamento dentro de sua própria rede fechada. Elas emitem o plástico do cartão sob as suas próprias marcas e esses cartões só podem ser utilizados em uma rede credenciada e gerida por elas mesmas.

3.8. No entanto, com o advento da fiscalização e regulamentação do arranjo de pagamentos pelo Bacen, as empresas que ingressaram no mercado de multibenefícios utilizando-se da infraestrutura das bandeiras, deveriam viabilizar a aceitabilidade e a utilização dos benefícios de **forma ampla**.

#### **DIRECIONAMENTO DO EDITAL AO ARRANJO FECHADO**

3.9. Ao analisar o instrumento convocatório, considerando o que está disposto no item 10.2. do Termo de Referência, nota-se que o certame inibe a participação de empresas integrantes do arranjo aberto, afrontando diretamente os objetivos estipulados pelo Bacen para o setor de meios de pagamento.

3.10. Conforme citado anteriormente, a legislação que disciplina tanto o fornecimento de auxílio-alimentação quanto as diretrizes do PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador (Lei n.º 6.321/1976) foi recentemente alterada com a promulgação da Lei n.º 14.442/2022 e do Decreto n.º 10.854/2021, que trouxeram inovações ao setor de vales-convênios.

3.11. Ao observar a regra estabelecida no Termo de Referência, além de constatar uma impropriedade técnica, quando da aplicação dos conceitos, não foi identificada nenhuma fundamentação razoável para que a **FINEP** optasse por diminuir de forma relevante a **ampla participação** de licitantes.

3.12. Acredita-se que, de forma não intencional, a **FINEP** tenha recebido material com orientações distorcidas a respeito do funcionamento do mercado de meios de pagamento aberto e fechado e, por esse motivo, tenha optado por restringir a participação de fornecedores diversos, trazendo mácula ao processo ao desrespeitar o princípio da ampla competitividade, e ao impor uma limitação **não prevista em lei**.

3.13. Sabe-se que o PAT é uma política pública gerida pela União, voltada ao aprimoramento da saúde nutricional dos trabalhadores e que o programa é viabilizado por meio de um benefício fiscal em que as empresas aderentes assumem o compromisso de fornecerem algum benefício alimentação/refeição aos seus empregados, recebendo, em contrapartida, o direito de deduzir da base de cálculo de seu imposto de renda um percentual dessas despesas comprovadamente realizadas.

3.14. Nesse sentido, para que as empresas possam auferir os benefícios fiscais previstos, há a obrigatoriedade de seguirem regulamentações determinadas, especialmente as regras estabelecidas no Decreto n.º 10.854/2021 e na Lei n.º 14.442/2022, sob pena de serem multadas e descadastradas do Programa.

3.15. Entre as regras que regulamentam a concessão do benefício, cita-se o artigo 177 do Decreto n.º 10.854/2021, que impõe obrigações **às empresas que atuam apenas com o arranjo de pagamento fechado** a promoverem a interoperabilidade entre o sistema de pagamento aberto e fechado. Veja:

Decreto n.º 10.854/2021

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

3.16. Em reforço ao texto executivo, existe a mesma previsão na Lei n.º 14.442/2022:

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

*I - a operacionalização por meio de arranjo de pagamento fechado ou aberto, devendo as empresas **organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado** permitir a interoperabilidade entre si e com arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais, a partir de 1º de maio de 2023;*

*II - a portabilidade gratuita do serviço, mediante solicitação expressa do trabalhador, além de outras normas fixadas em decreto do Poder Executivo, a partir de 1º de maio de 2023;" (g.n)*

3.17. Ao revisar a legislação pertinente ao PAT, a ... não identificou nenhum amparo jurídico-legal que proíba a execução da operação por uma empresa integrante do arranjo aberto, pelo contrário, o que se percebeu foi a criação de uma obrigação às empresas que integrantes do sistema de arranjo fechado a promoverem a interoperabilidade de seus sistemas, de modo que passem a atuar como o sistema aberto atua.

3.18. Assim, o critério de operação previsto no instrumento convocatório é flagrantemente ilegal, e não observa os melhores princípios do Direito Administrativo, pois restringe a **competitividade**, a **vantajosidade** da proposta e a **eficiência** da contratação pública.

3.19. Não obstante, a ... assevera que a possibilidade da oferta de arranjo aberto aos empregados da **FINEP** corrobora-se com o princípio da eficiência e da supremacia do interesse público, uma vez que amplia o poder de compra dos beneficiários, bem como possibilita o acesso a ampla gama de estabelecimentos comerciais.

3.20. Esclarece-se que o autorizador de transações dos cartões de benefícios integrantes do arranjo aberto permite que os valores concedidos a título de auxílio alimentação/refeição sejam utilizados apenas nos estabelecimentos pertencentes ao ramo relacionado, pois o MCC (*Merchant Category Code*) cadastrado no estabelecimento permite com que as validações necessárias ocorram de forma segura e ágil.

3.21. Esse formato inovador possibilita a utilização dos cartões bandeirados em quaisquer estabelecimentos que aceitem tal bandeira, desde que tenham sua classificação econômica no segmento de alimentação e refeição.

3.22. Tal medida se apresenta como solução mercadológica efetivamente razoável ante as exigências previstas no edital, pois visa estabelecer condições que melhor atendam ao interesse público, o incentivo a inovação e o efetivo cumprimento das normas do PAT.

3.23. Dessa forma, mostra-se vantajoso ao interesse público que a **FINEP** vise ampliar a liberdade de participação de empresas integrantes do arranjo aberto, sobretudo, pelo fato de que há o risco de que empresas que atuam exclusivamente no arranjo fechado não consigam garantir a manutenção da exigência mínima de rede credenciada durante toda a vigência contratual, que não ocorre em âmbito das principais bandeiras.

3.24. Ademais, deve ser considerado, nos moldes do Art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o efeito prático das decisões proferidas na esfera administrativa, *in verbis*:

Decreto-Lei n.º 4.657/1942

*"Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*

*Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas."*

3.25. Dessa forma, ao vedar o arranjo de pagamento aberto, a **FINEP** não ponderou aspectos relacionados à vantajosidade, à competitividade e à isonomia que essa limitação editalícia traz para a administração pública e para o usuário final.

#### 4 DA JURISPRUDÊNCIA

4.1. Convém destacar que o arranjo de pagamento aberto está previsto no § 1º, do artigo 174, do Decreto Federal n.º 10.854/2021. Então, por ser pessoa jurídica inscrita no Programa de Alimentação do Trabalhador, a **FINEP** deve se submeter ao Decreto n.º 10.854/2021, que prevê:

*"Art. 174. O serviço de pagamento de alimentação deverá ser operacionalizado por meio de arranjo de pagamento, estabelecido nos termos do disposto no inciso I do caput do art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, o qual observará, no mínimo, as seguintes regras:*

*I - o valor do benefício concedido ao trabalhador, na forma de recursos aportados em conta de pagamento de que trata a alínea "a" do inciso I, independentemente de ter havido o desconto de sua participação, poderá ser integralmente utilizado pelo trabalhador após a rescisão do seu contrato com a pessoa jurídica beneficiária do programa.*

**§ 1º O arranjo de pagamento de que trata o caput poderá ser aberto ou**

**fechado.”**(g.n)

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

4.3. Em recente decisão do Tribunal de Contas de São Paulo, no processo n.º TC- 006122.989.23-9, houve entendimento de que em processos licitatórios de natureza vinculada ao PAT, não é possível exigir determinado tipo de arranjo de pagamento, devendo o edital permitir a participação ampla dos interessados. Veja:

Conforme explicado, este Tribunal já teve oportunidade de examinar situação semelhante nos autos do TC-18783.989.22-1 e TC-18840.989.22-2, ocasião em que entendeu que não é possível exigir nesse momento que as licitantes possuam arranjo de pagamento exclusivamente aberto, quando essa regra ainda está na “*vacatio legis*”, isto é, dentro do período concedido para a sua divulgação e para que o mercado se prepare às mudanças trazidas pela nova regra, **devendo o edital permitir o arranjo de pagamento aberto ou fechado.** (g.n)

(Decisão TC-006122.989.23-9 - TCESP - 08ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno dia 29/03/2023 - RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI).

4.4. Evidente, portanto, que não é possível que um órgão ou empresa pertencentes à Administração Pública determine que os licitantes sejam integrantes de determinado tipo de arranjo, vez que o processo licitatório é regido pelo princípio da competitividade, garantido que a Administração Pública alcance a proposta mais vantajosa com o melhor contrato, que traga maiores benefícios àqueles que usufruirão dos serviços.

4.5. As empresas com arranjo de pagamento aberto possuem capacidade ampla de rede de estabelecimentos credenciados, com quantidade muito superior às empresas integrantes do arranjo fechado, não havendo justificativa técnica para restrição de sua participação.

## DO PODER-DEVER DA AUTORIDADE PÚBLICA

4.6. Sabe-se que é dever do Administrador desfazer seus atos quando considerados excessivos, ou mesmo em atendimento ao motivo de conveniência e oportunidade. Nesse sentido, a Súmula n.º 473 do STF - Supremo Tribunal Federal determina:

*“A Administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.* (g.n)

4.7. A ... acredita que a liberdade de ação administrativa está pautada pelo princípio da discricionariedade, princípio este que ampara a liberdade de ação do agente público, desde que ocorra dentro dos limites permitidos em lei. Nesse sentido, ainda que a lei deixa margem à liberdade de decisão diante de um caso concreto, a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas, porém, válidas perante o direito.

4.8. Em que pese o Princípio da Discricionariedade, ao gestor é permitido a definição de critérios mínimos necessários para atendimento do objeto licitado, contudo, incluir exigências que restringem a participação de empresas interessadas, sem justificativa técnica e legal, afronta o princípio da isonomia e lesa parte da sociedade, na medida em que afasta a garantia de habilitação da proposta mais vantajosa.

4.9. Importante ressaltar que os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa estão previstos expressamente no art. 11 da Lei n.º 14.133/2021, do qual a administração pública deve observância obrigatória, em respeito ao princípio da estrita legalidade:

*“Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:*  
**I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;**  
**II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;**  
**III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;**

*IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.*

*Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.”(g.n)*

4.10. Portanto, uma vez que há exigências injustificadas, caracterizando expressa restrição no certame e o possível direcionamento da contratação a grandes empresas pertencentes ao arranjo fechado, é imperioso que a administração pública reconheça o vício do instrumento convocatório e, imediatamente, suspenda o processo até que seja realizada as devidas adequações nos requisitos impostos.

## 5 DO PEDIDO

5.1. Apresentadas as justificativas, a ... pede a **SUSPENSÃO** do EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90008/2025 e a sua consequente **REFORMULAÇÃO**, em conformidade com as razões acima articuladas, para que sejam alterados, de modo que o certame permita a participação de empresas integrantes do arranjo aberto.

5.2. Outrossim, a ... requer que seja **REPUBLICADO** um novo instrumento convocatório com as devidas adequações e cronograma, como forma de prestigiar a lisura do procedimento licitatório promovido pela respeitada **FINEP**.

Brasília - DF, 29 de abril de 2025.

### Resposta:

A Finep fundamenta a sua escolha por contratar apenas empresa sob arranjo de pagamento fechado com base no Acórdão Nº 1440/2025 - TCU - 1ª Câmara, em anexo.

Considerando que a Lei nº 14.442/2022 e o Decreto nº 10.854/2021 ainda não trazem consigo todos os requisitos necessários à sua efetiva implementação, a regulamentação específica sobre interoperabilidade e portabilidade, conforme indicado no catálogo "PAT responde - Orientações," ainda será editada por órgão competente, a Finep considera que o modelo de arranjo aberto, por ora, não pode ser aceito em suas licitações.

Desta forma não acata o pedido de impugnação.

**Paulo Souza  
Pregoeiro**

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

TCU - 1ª Câmara

Relator: Ministro Bruno Dantas

**ACÓRDÃO N° 1440/2025 - TCU - 1ª Câmara**

Considerando tratar-se de representação a respeito de possíveis irregularidades no Chamamento Público 93001/2024, sob a responsabilidade da Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP), cujo objeto é o credenciamento de empresas especializadas para prestação de serviços de disponibilização de créditos em cartões eletrônicos;

Considerando estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

Considerando que a representante, em suma, arguiu suposta restrição injustificada à participação de empresas organizadas sob a forma de arranjo de pagamento aberto no processo de credenciamento;

Considerando que a unidade instrutora, em detida análise do contexto normativo aplicável ao caso, constatou que, embora a Lei 6.321/1976 (alterada pela Lei 14.442/2022), no seu art. 1º-A, admita a operacionalização dos serviços de pagamentos de alimentação contratados para execução do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) por intermédio de arranjos abertos ou fechados, a interoperabilidade e a portabilidade não foram completamente regulamentadas;

Considerando que os motivos para impedir o credenciamento de entidades que operam com o arranjo de pagamento aberto constam expressamente do Termo de Referência e que não foram detectadas irregularidades na adoção desse expediente;

Considerando que não foram caracterizados os pressupostos para concessão de medida cautelar, nos termos da análise empreendida na peça 23, que concluiu pela improcedência das alegações;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 143, inciso III, 169, incisos III e IV, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU e no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer a representação e considerá-la improcedente; indeferir o pedido de cautelar formulado pelo representante; encaminhar cópia deste acordão e da instrução (peça 23) à Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) e ao representante; e arquivar o processo.

**1. Processo TC-000.348/2025-2 (REPRESENTAÇÃO)**

1.1. Unidade Jurisdicionada: Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo – CEAGESP.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Instrutora: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

1.5. Representação legal: Andreotte Norbim Lanes (10420/OAB-ES) e Flavia Rodrigues do Nascimento (37594/OAB-ES), representando Le Card Administradora de Cartões Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.