



RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO Nº 02

EDITAL SLU CREDENCIAMENTO Nº 90.007/2025

Designação de Agente de Contratação - Portaria SLU nº 066, de 26 de agosto de 2025.

Processo Administrativo nº 31.00800160/2025-48

Objeto: Credenciamento de pessoas jurídicas especializadas, aptas à futura prestação dos serviços de gestão, implementação, administração e fornecimento de vale-alimentação e vale-refeição, incluído o vale-lanche, mediante cartão eletrônico e/ou magnético, dotado de microprocessador com chip de segurança e senha numérica eletrônica pessoal, permitindo pagamentos por aproximação, bem como transações via aplicativo móvel, devidamente autenticadas.

O Agente de Contratação designado para conduzir os trabalhos do Credenciamento SLU nº 90.007/2025 vem, em relação à impugnação recebida no endereço eletrônico cpl.slu@pbh.gov.br, apresentar a seguinte resposta:

I – DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do item 3.1 do Edital, os pedidos de impugnação ao conteúdo do instrumento convocatório poderão ser apresentados em até 3 (três) dias úteis antes da data limite fixada para o recebimento das inscrições da janela inicial.

A presente impugnação foi apresentada em 02/10/2026, sendo que o prazo para integração da primeira lista de empresas credenciadas se encerra às 23h59min59s de 07/10/2026.

Dessa forma, a impugnação é tempestiva e deve ser conhecida.

II – DO RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa SWILE DO BRASIL S.A. em face do Edital de Credenciamento SLU nº 90.007/2025, na qual são questionadas determinadas especificações do Termo de Referência relacionadas à operacionalização dos benefícios e à rede de estabelecimentos.

Em síntese, a Impugnante sustenta que sua solução opera mediante arranjo de pagamento aberto e que algumas exigências do Termo de Referência não seriam compatíveis com as características desse modelo. Questiona, especificamente:

- a)** a exigência de impressão do nome completo do beneficiário no cartão;
- b)** a entrega da senha em correspondência lacrada e a utilização de protocolo individualizado de recebimento dos cartões;
- c)** a disponibilização, no aplicativo, de consulta atualizada da rede de estabelecimentos aptos e ativos, inclusive mediante geolocalização;
- d)** os quantitativos mínimos de estabelecimentos e a forma de comprovação da disponibilidade da rede, especialmente no caso de empresas que operem mediante arranjo aberto.



A Impugnante requer, em síntese, a adequação dessas disposições para admitir as soluções tecnológicas por ela indicadas, bem como, subsidiariamente, maior detalhamento da metodologia adotada para definição e comprovação da rede mínima.

Considerando a natureza técnica e operacional das questões suscitadas, a impugnação foi submetida à área responsável pela gestão do benefício, que se manifestou especificamente sobre os requisitos questionados, suas finalidades e as formas de atendimento compatíveis com diferentes modelos operacionais. A manifestação técnica integra a presente decisão.

É o relatório.

III – DAS PREMISSAS PARA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Inicialmente, cabe registrar que o Edital não restringe a execução do objeto a empresas que operem mediante arranjo fechado. Ao contrário, o planejamento da contratação e o Termo de Referência admitem soluções estruturadas em arranjos abertos ou fechados, inclusive com aproveitamento da rede disponibilizada por interoperabilidade, desde que asseguradas as condições mínimas estabelecidas para a prestação do serviço.

A admissão de diferentes modelos operacionais, contudo, não significa que todas as características próprias de determinada solução empresarial devam necessariamente substituir as especificações definidas pela Administração.

As condições do objeto foram estabelecidas a partir das necessidades da SLU e dos resultados que se pretende assegurar aos beneficiários, cabendo verificar, em cada ponto impugnado, se a exigência possui finalidade relacionada à execução do serviço e se pode ser atendida sem restrição indevida à participação dos interessados.

Também importa distinguir a forma tecnológica utilizada pela empresa do resultado exigido pela Administração. Sempre que o próprio instrumento admitir meios equivalentes ou compatíveis com diferentes arranjos de pagamento, a interpretação deverá preservar essa neutralidade operacional. Por outro lado, quando determinada característica tiver sido estabelecida como requisito específico da solução pretendida, a simples existência de modelo empresarial diverso não conduz, por si só, à necessidade de alteração do instrumento convocatório.

Nessa perspectiva, as exigências devem ser interpretadas de acordo com a finalidade técnica a que se destinam, admitindo-se meios operacionais equivalentes sempre que preservem o resultado mínimo pretendido e permitam sua adequada verificação pela Administração.

Feitas essas considerações, passa-se ao exame dos pontos impugnados.

IV – DA ANÁLISE DO MÉRITO

IV.1 – Da identificação nominal do cartão:

A Impugnante questiona a exigência constante do subitem 2.2.4.3 do Termo de Referência, segundo a qual o cartão físico deverá conter o nome completo do beneficiário, sustentando



que a vinculação eletrônica do cartão ao usuário seria suficiente para assegurar sua individualização, segurança e rastreabilidade.

A matéria já havia sido objeto do Questionamento nº 04, ocasião em que a Administração esclareceu que o cartão físico não nominal não atende à especificação estabelecida no Termo de Referência.

Em razão da impugnação, a área técnica reavaliou especificamente a finalidade dessa exigência. Conforme esclarecido em sua manifestação, a contratação atenderá aproximadamente 1.110 beneficiários, com diferentes rotinas de trabalho, lotações e graus de familiaridade com recursos digitais. Por essa razão, a solução foi estruturada de modo que a utilização básica do benefício não dependa exclusivamente de smartphone, aplicativo ou conexão de dados.

O cartão físico constitui meio obrigatório de acesso ao benefício, sem prejuízo da disponibilização de funcionalidades digitais adicionais previstas ou admitidas no Termo de Referência. Tais funcionalidades possuem caráter complementar e não substituem as características obrigatórias estabelecidas para o cartão físico.

A identificação nominal possui finalidade operacional associada ao fluxo de distribuição adotado pela SLU. Os cartões são inicialmente recebidos pela GPPEN e posteriormente entregues aos respectivos beneficiários, de modo que a impressão do nome completo facilita a conferência e reduz o risco de troca ou entrega indevida, funcionando de forma complementar à vinculação eletrônica do cartão ao titular.

A exigência limita-se ao nome do beneficiário, não abrangendo CPF, matrícula funcional ou outros dados pessoais adicionais no cartão.

Importa destacar, ainda, que a identificação nominal **não constitui requisito para ingresso no credenciamento**, mas condição relacionada à futura execução contratual. Assim, não se exige que a interessada já disponha, no momento do credenciamento, de cartões previamente emitidos com essa característica, mas que esteja apta a fornecê-los caso venha a ser contratada.

Da mesma forma, a disponibilização do cartão físico não impede que o beneficiário utilize preferencialmente os recursos digitais oferecidos pela contratada. O que se preserva é a existência de meio físico de utilização, especialmente para aqueles que não disponham ou não desejem depender de smartphone para acesso ao benefício.

Diante desses esclarecimentos, **não se identifica necessidade de alteração do subitem 2.2.4.3 do Termo de Referência ou da resposta anteriormente apresentada ao Questionamento nº 04.**

IV.2 – Da senha e da comprovação da entrega dos cartões:

A Impugnante questiona os subitens 2.2.2, 2.2.3, 2.2.6 e 2.2.6.3 do Termo de Referência, defendendo a possibilidade de criação da senha pelo próprio beneficiário no aplicativo e de utilização de registros eletrônicos em substituição à correspondência lacrada e ao protocolo individualizado de entrega.



Quanto à senha, a área técnica esclareceu que a sistemática prevista no Termo de Referência busca assegurar procedimento inicial uniforme e acessível a todos os beneficiários, inclusive àqueles que não utilizem aplicativo ou smartphone.

A senha inicialmente disponibilizada em correspondência lacrada não impede, contudo, sua posterior alteração, recuperação ou gerenciamento por aplicativo, central de atendimento ou outros canais oferecidos pela contratada. O próprio Termo de Referência prevê funcionalidades de bloqueio, desbloqueio e mudança de senha.

Assim, as ferramentas digitais podem coexistir com o procedimento inicial definido pela SLU, preservando-se apenas a necessidade de que o primeiro acesso ao benefício não dependa obrigatoriamente da utilização de aplicativo ou dispositivo móvel.

Quanto ao protocolo previsto no subitem 2.2.6.3, sua finalidade é permitir a comprovação individualizada de que o cartão foi efetivamente entregue ao respectivo beneficiário.

Nesse ponto, a manifestação técnica esclareceu que **não há necessidade operacional de vincular essa comprovação exclusivamente a suporte físico**. O protocolo poderá ser produzido em meio físico ou eletrônico, inclusive por solução disponibilizada pela própria contratada, desde que permita identificar o beneficiário, registrar a entrega, comprovar inequivocamente o recebimento e possibilitar o arquivamento e a auditoria pela SLU.

A flexibilização quanto ao suporte do protocolo não significa, contudo, que qualquer registro sistêmico seja suficiente. O simples registro de ativação do cartão, desacompanhado de evidência individualizada de seu efetivo recebimento pelo destinatário, não atende à finalidade de controle prevista no Termo de Referência.

O protocolo previsto no subitem 2.2.6.3 poderá ser materializado em meio físico ou eletrônico, desde que preserve a assinatura individual do beneficiário, a identificação do destinatário, a comprovação da entrega e a possibilidade de arquivamento e auditoria pela SLU.

A possibilidade de utilização de suporte eletrônico não substitui a obrigação de entrega do cartão físico nem se confunde com mero registro sistêmico de ativação do cartão.

Quanto à senha inicial, permanecem as condições previstas no Termo de Referência, sem prejuízo das funcionalidades digitais de gerenciamento posterior disponibilizadas pela contratada.

IV.3 – Da geolocalização e da consulta da rede de estabelecimentos:

A Impugnante questiona o subitem 2.4.9 do Termo de Referência, sustentando que, nos arranjos de pagamento abertos, a empresa emissora não detém controle integral sobre a base de estabelecimentos da bandeira e, por essa razão, não poderia assegurar a disponibilização de consulta atualizada da rede, inclusive mediante geolocalização.

A área técnica esclareceu que a geolocalização foi estabelecida como **funcionalidade de consulta e usabilidade destinada ao beneficiário**, permitindo identificar, no aplicativo, estabelecimentos aptos à utilização do benefício próximos à sua localização.



Trata-se de requisito funcional expressamente previsto no Termo de Referência e que **permanece obrigatório**, não sendo substituído pela simples disponibilização de relação genérica ou estática de estabelecimentos.

A exigência, contudo, não pressupõe que a contratada possua rede própria, mantenha vínculo contratual direto com cada estabelecimento ou detenha isoladamente a base de dados utilizada pela bandeira ou pelo arranjo de pagamento.

Nos arranjos abertos, a funcionalidade poderá ser implementada mediante integrações, bases sistêmicas e demais recursos tecnológicos compatíveis com a arquitetura do arranjo utilizado, desde que o resultado previsto no Termo de Referência seja efetivamente disponibilizado ao beneficiário.

A utilização de outras formas de pesquisa da rede — por endereço, bairro, município ou critérios equivalentes — poderá coexistir com a geolocalização e ampliar as alternativas de consulta, sem substituí-la.

Essa interpretação é compatível com a disciplina dos arranjos de pagamento. O art. 174 do Decreto Federal nº 10.854/2021, com a redação dada pelo Decreto nº 12.712/2025, admite arranjos abertos e fechados, enquanto o art. 177 disciplina a interoperabilidade e o compartilhamento da rede de estabelecimentos.

Também merece registro o Acórdão nº 2.612/2025 – Plenário do Tribunal de Contas da União, no qual foi afastada alegação de incompatibilidade, por si só, entre arranjo aberto e a exigência de aplicativo para consulta da rede de estabelecimentos. Embora o precedente não trate especificamente da ferramenta de geolocalização, reforça a possibilidade de exigência de funcionalidades destinadas a permitir ao usuário identificar os locais de utilização do benefício, observadas as características do arranjo adotado.

Assim, **não se identifica necessidade de alteração do subitem 2.4.9 do Termo de Referência ou da resposta anteriormente apresentada ao Questionamento nº 01**, esclarecendo-se apenas que, nos arranjos abertos, a implementação da funcionalidade poderá utilizar as integrações e bases próprias da respectiva arquitetura de pagamentos, sem exigência de rede própria ou de vínculo direto da contratada com cada estabelecimento.

IV.4 – Dos quantitativos mínimos da rede e de sua forma de comprovação:

A Impugnante questiona, ainda, os quantitativos mínimos previstos nos subitens 2.4.5 e 2.4.6 e sustenta que a forma de comprovação prevista nos subitens 2.4.7 e 10.1.21 não estaria suficientemente adaptada à dinâmica dos arranjos abertos.

Quanto ao primeiro aspecto, a definição da rede mínima não decorreu de quantitativo arbitrário. O Estudo Técnico Preliminar registrou expressamente que os requisitos mínimos foram definidos considerando **a experiência histórica de utilização dos benefícios pelos empregados da SLU, pesquisas de mercado, estudos técnicos constantes dos autos e precedentes dos órgãos de controle quanto à necessidade de motivação objetiva dos critérios de capilaridade.**

Instada a se manifestar especificamente em razão da presente impugnação, a área técnica detalhou esses elementos e demonstrou que levantamento gerencial disponibilizado em março de 2025, referente aos 12 meses anteriores, registrava **1.369 estabelecimentos**

efetivamente utilizados para vale-refeição somente em Belo Horizonte, enquanto o Termo de Referência exige rede mínima de 800 estabelecimentos em **Belo Horizonte e Região Metropolitana**. O mínimo estabelecido corresponde, portanto, a aproximadamente 58,4% do universo efetivamente utilizado em Belo Horizonte no período analisado. Levantamento atualizado, solicitado durante a análise da impugnação, registrou 1.382 estabelecimentos e confirmou a permanência do padrão de utilização anteriormente observado.

A metodologia adotada é compatível com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União. No **Acórdão nº 2.367/2011 – Plenário**, o TCU assentou que a definição de quantitativos mínimos se insere no campo da discricionariedade administrativa, desde que respaldada em estudo técnico. O **Acórdão nº 2.802/2013 – Plenário** reiterou que os parâmetros devem estar fundamentados em levantamentos estatísticos, parâmetros e estudos previamente realizados, com observância da razoabilidade e da proporcionalidade.

A orientação foi novamente reafirmada no recente **Acórdão nº 557/2026 – Plenário**. Naquele caso, o TCU considerou irregular a exigência de 1.000 estabelecimentos porque o próprio Estudo Técnico Preliminar não mencionava o quantitativo nem os dados de mercado posteriormente utilizados para justificá-lo. A situação dos presentes autos é distinta: o ETP da SLU registra expressamente os fundamentos utilizados para o dimensionamento da rede e incorpora os quantitativos à solução planejada, tendo a manifestação técnica ora produzida detalhado dados históricos preexistentes que sustentam a necessidade já identificada na fase preparatória.

Também não procede a alegação de incompatibilidade dos meios de comprovação com os arranjos abertos.

Inicialmente, importa distinguir o momento do credenciamento daquele destinado à comprovação integral da rede. **Na fase de credenciamento, não se exige a apresentação da relação nominal integral dos estabelecimentos**, sendo utilizada a Declaração de Capacidade de Disponibilização da Rede de Aceitação prevista no Anexo III.

Apenas após eventual contratação incide a obrigação prevista no subitem 2.4.7 do Termo de Referência, segundo a qual a contratada disporá de **até 60 (sessenta) dias contados da assinatura do contrato** para assegurar e comprovar a disponibilidade de 100% dos estabelecimentos mínimos indicados nos subitens 2.4.5 e 2.4.6.

A expressão “100%”, nesse contexto, refere-se ao atendimento integral **dos quantitativos mínimos exigidos pela SLU**, e não à comprovação da totalidade da rede nacional da empresa, da bandeira ou do arranjo de pagamento.

O prazo previsto no subitem 2.4.7 funciona, portanto, como período de mobilização para que a futura contratada organize as bases, integrações e demais providências necessárias à demonstração da cobertura exigida, inclusive quando opere mediante arranjo aberto.

Quanto à forma de comprovação, o próprio subitem 10.1.21 estabelece que deverão ser fornecidos **elementos suficientes para comprovar a disponibilidade e a regularidade da rede mínima, respeitados o modelo de arranjo de pagamento utilizado, o sigilo comercial e a legislação aplicável**.

Dessa forma, não se exige, no caso de arranjos abertos, que a contratada apresente contratos individuais celebrados diretamente com cada estabelecimento ou documento incompatível com a arquitetura do respectivo arranjo.

A comprovação poderá ser realizada mediante **conjunto de evidências tecnicamente idôneas e compatíveis com a solução utilizada**, podendo compreender, conforme o caso, relatórios vinculados à bandeira ou ao arranjo, informações segmentadas por localidade e categoria de estabelecimento, relatórios ou consultas sistêmicas, bases operacionais, evidências extraídas de aplicativo ou outros elementos que permitam à fiscalização aferir objetivamente os quantitativos e a cobertura exigidos.

Quando a arquitetura do arranjo não disponibilizar relação nominal integral em formato próprio para exportação, poderão ser apresentados relatórios consolidados acompanhados dos elementos necessários à compreensão de sua metodologia, sem prejuízo de verificações complementares pela fiscalização, inclusive mediante consultas, diligências ou amostragem.

Os exemplos acima **não constituem rol fechado nem criam modalidade adicional de habilitação ou de comprovação**. Sua finalidade é explicitar que o subitem 10.1.21 deve ser aplicado de forma compatível com as diferentes arquiteturas de pagamento, preservado, em todos os casos, o resultado exigido pela Administração: a possibilidade de verificar objetivamente a disponibilidade da rede mínima, nos quantitativos, categorias e abrangência territorial definidos no Termo de Referência.

Nesse aspecto, portanto, os pedidos da Impugnante para que sejam admitidos meios de comprovação compatíveis com o arranjo aberto e para que não sejam exigidos contratos individuais de credenciamento **já encontram acolhimento na interpretação do próprio instrumento convocatório**, não havendo necessidade de sua alteração.

Por fim, quanto ao pedido para que a contratada não seja responsabilizada por fatos decorrentes exclusivamente de terceiros integrantes do arranjo, o Termo de Referência já estabelece, no subitem 2.5.3, que a contratada responderá por falhas, atrasos, indisponibilidades e demais ocorrências **imputáveis à sua atuação**. Não há, portanto, previsão de responsabilização automática por qualquer evento externo, devendo eventual ocorrência ser examinada concretamente à luz de sua causa e das obrigações assumidas pela contratada.

Diante desses elementos e da manifestação da área técnica, **não se identifica fundamento para alteração dos subitens 2.4.5, 2.4.6, 2.4.7, 2.4.9, 10.1.21 e correlatos do Termo de Referência**.

IV.5 – Das alegações de violação à legalidade, isonomia, competitividade e proporcionalidade:

A Impugnante sustenta, ao final, que as exigências questionadas violariam os princípios da legalidade, isonomia, competitividade e proporcionalidade, por admitirem arranjos abertos e, simultaneamente, estabelecerem requisitos que, em seu entendimento, somente poderiam ser atendidos por empresas que operem rede própria.

A conclusão não decorre, contudo, das disposições do instrumento convocatório.



A Lei Federal nº 14.133/2021 veda a inclusão de condições que comprometam ou restrinjam indevidamente a competição e determina que o processo assegure tratamento isonômico e justa competição. Ao mesmo tempo, a própria Lei atribui à fase preparatória a definição da necessidade administrativa, do objeto e das condições de execução necessárias à obtenção do resultado pretendido. Os princípios da competitividade e da proporcionalidade, portanto, não afastam a possibilidade de estabelecimento de requisitos técnicos relacionados à adequada execução do objeto, desde que pertinentes, motivados e compatíveis com a necessidade identificada pela Administração.

No caso concreto, a análise dos pontos impugnados evidencia que o Edital **não exige rede própria nem restringe o credenciamento a determinado arranjo de pagamento**. Ao contrário, admite expressamente arranjos abertos e fechados, considera a rede disponibilizada por interoperabilidade e permite que sua comprovação ocorra por meios compatíveis com o modelo operacional utilizado.

Também não se verifica tratamento desigual entre empresas em razão do arranjo adotado. As obrigações são definidas a partir dos **resultados mínimos esperados da contratação** — identificação e entrega segura dos cartões, acesso adequado às informações sobre utilização do benefício e disponibilidade de rede compatível com a necessidade da SLU. Quando o instrumento não houver fixado meio específico, poderão ser admitidos meios equivalentes de execução ou comprovação, desde que preservem integralmente o resultado exigido pela Administração.

A invocação do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal também não altera essa conclusão. Os pontos aqui discutidos não constituem requisitos de qualificação técnica ou econômico-financeira para ingresso no credenciamento, mas especificações e condições relacionadas à futura execução do objeto. Tanto assim que a demonstração integral da rede mínima não é exigida como condição inicial de credenciamento, sendo disciplinada para momento posterior à contratação.

No que se refere especificamente à rede, a motivação foi registrada no Estudo Técnico Preliminar e posteriormente detalhada pela área técnica, com base no histórico efetivo de utilização dos benefícios. Quanto à operacionalização em arranjo aberto, a própria manifestação técnica confirmou que não se exige relação contratual direta com cada estabelecimento e que poderão ser empregados diferentes meios tecnicamente idôneos para comprovação da cobertura.

Não se identifica, portanto, incompatibilidade entre a neutralidade quanto ao modelo de arranjo de pagamento e os requisitos estabelecidos pela SLU. **Neutralidade operacional não significa afastamento das características expressamente exigidas no Edital e seus anexos**. Significa que, nos aspectos em que o instrumento admita diferentes formas de implementação ou comprovação, estas devem ser avaliadas pela capacidade de alcançar e demonstrar o mesmo resultado exigido pela Administração.

Dessa forma, as alegações gerais de violação à legalidade, isonomia, competitividade e proporcionalidade não apresentam fundamento adicional capaz de afastar as conclusões alcançadas nos itens anteriores.

V – DA CONCLUSÃO



Em face do exposto, este Agente de Contratação **CONHECE** da Impugnação nº 02, por ser tempestiva, e, no mérito, **NEGA PROVIMENTO AOS PEDIDOS DE ALTERAÇÃO DO EDITAL, DO TERMO DE REFERÊNCIA E DAS RESPOSTAS AOS QUESTIONAMENTOS Nº 01 E Nº 04**, mantendo-se as condições estabelecidas no Credenciamento SLU nº 90.007/2025, sem prejuízo dos esclarecimentos quanto à sua aplicação consignados nesta decisão.

Registra-se, especialmente, que:

- a) permanecem integralmente mantidas as exigências relativas ao cartão físico e à sua identificação nominal, bem como à disponibilização inicial da senha nos termos estabelecidos no Termo de Referência; quanto ao protocolo de recebimento previsto no subitem 2.2.6.3, sua materialização poderá ocorrer em meio físico ou eletrônico, desde que preserve a assinatura individual do beneficiário, sua identificação, a comprovação da entrega e a possibilidade de arquivamento e auditoria pela SLU;
- b) permanece obrigatória a funcionalidade de consulta da rede por geolocalização, inclusive nas soluções operadas em arranjo aberto, podendo outras formas de pesquisa coexistir com essa funcionalidade, sem substituí-la;
- c) permanecem mantidos os quantitativos mínimos de rede estabelecidos no Termo de Referência e o prazo de até 60 (sessenta) dias contados da assinatura do contrato para que a contratada assegure e comprove integralmente os patamares previstos nos subitens 2.4.5 e 2.4.6, não sendo exigida a apresentação da relação nominal integral da rede na fase de credenciamento; e
- d) para empresas que operem em arranjo aberto, não se exige rede própria ou contratos individuais de credenciamento, podendo a disponibilidade da cobertura mínima ser comprovada, após eventual contratação, por elementos tecnicamente idôneos e compatíveis com a arquitetura do arranjo utilizado, nos termos dos subitens 2.4.7 e 10.1.21 do Termo de Referência.

Os esclarecimentos acima não alteram as especificações, quantitativos, prazos ou resultados mínimos estabelecidos no instrumento convocatório, destinando-se apenas a explicitar sua forma de aplicação nos pontos em que o próprio Termo de Referência não estabeleceu meio exclusivo de implementação ou comprovação.

Com a presente decisão, **resta prejudicado o pedido de suspensão do procedimento até o julgamento da impugnação.**

Não havendo alteração das condições do instrumento convocatório, **não há fundamento para republicação do Edital ou reabertura dos prazos.**

Belo Horizonte - MG, (na data da assinatura).

PEDRO BARROUIN DA MATA
(11124508660)
Autoridade Certificadora
SERPRORFBv5
Em quarta-feira, 7 de outubro de
2026 às 08:47



PEDRO BARROUIN DA MATA – AGENTE DE CONTRATAÇÃO

REFERÊNCIAS NORMATIVAS E JURISPRUDENCIAIS

1. BRASIL. Decreto Federal nº 10.854/2021, arts. 174, 177 e 182-D, com redação dada pelo Decreto nº 12.712/2025. O Decreto nº 12.712 foi publicado em 11/11/2025 e disciplina expressamente arranjos abertos e fechados, interoperabilidade e respectivos prazos de adaptação. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12712.htm Acesso em: 05 out. 2026.

2. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.612/2025 – Plenário. TC 018.907/2025-3. Rel. Min. Jorge Oliveira. Sessão de 05/11/2025. Representação julgada improcedente; enfrentou expressamente a alegada incompatibilidade entre arranjo aberto e aplicativo para consulta da rede de estabelecimentos. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2612%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%2525C3%2525A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0 Acesso em: 05 out. 2026.

3. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.367/2011 – Plenário. Rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer. Sessão de 31/08/2011. Necessidade de respaldo em estudo técnico para definição da rede mínima. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/Estudos%2520T%25C3%25A9cnicos%2520Preliminares/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/17/sinonimos%253Dtrue> Acesso em: 05 out. 2026.

4. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.802/2013 – Plenário. Rel. Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 16/10/2013. Quantitativos mínimos devem decorrer de levantamentos estatísticos, parâmetros e estudos prévios, observada razoabilidade e proporcionalidade. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2802%2520ANOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0 Acesso em: 05 out. 2026.

5. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 557/2026 – Plenário. TC 023.831/2025-1. Rel. Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 11/03/2026. Reafirma a necessidade de fundamentação técnica prévia dos quantitativos mínimos; no caso examinado, o ETP não registrava a exigência de 1.000 estabelecimentos nem os dados posteriormente invocados para justificá-la. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A557%2520ANOACORDAO%253A2026%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0 Acesso em: 05 out. 2026.

6. BRASIL. Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Arts. 5º, 9º, 11 e 18. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm Acesso em: 05 out. 2026.

ANEXO I

MANIFESTAÇÃO TÉCNICA À IMPUGNAÇÃO Nº 02 **(acompanhada de seus Anexos I e II)**

ANEXO II

IMPUGNAÇÃO APRESENTADA

MANIFESTAÇÃO TÉCNICA – IMPUGNAÇÃO Nº 02

Credenciamento SLU nº 90.007/2025

Processo Administrativo nº 31.00800160/2025-48

Assunto: Manifestação técnica sobre as especificações operacionais questionadas na Impugnação nº 02, com esclarecimentos quanto ao cartão físico, senha e entrega, geolocalização, rede mínima, prazo de mobilização e formas de comprovação.

Em razão da Impugnação nº 02, esta área apresenta, sob perspectiva estritamente técnica e operacional, os esclarecimentos complementares abaixo. Busca-se preservar os requisitos necessários à utilização segura e efetiva do benefício, sem impor forma de execução ou de comprovação mais restritiva do que a finalidade pretendida, especialmente nos arranjos de pagamento abertos.

1. Do cartão físico, da identificação nominal, da senha e do controle de entrega:

A contratação atenderá aproximadamente 1.110 beneficiários, com diferentes rotinas de trabalho, lotações e graus de familiaridade com recursos digitais. Por essa razão, a solução foi estruturada para que a utilização básica do benefício não dependa exclusivamente de smartphone, aplicativo ou conexão de dados. O cartão físico permanece como meio obrigatório de acesso, sem prejuízo do pagamento por aproximação, aplicativo e de outras funcionalidades digitais complementares.

A identificação nominal no cartão possui finalidade operacional: os cartões são recebidos inicialmente pela GPPEN e distribuídos individualmente aos beneficiários. A impressão do nome completo facilita a conferência, reduz riscos de troca ou entrega indevida e complementa a vinculação eletrônica do cartão ao titular. Não se exige a impressão de CPF, matrícula funcional ou outro dado pessoal adicional.

A senha individual, secreta e aleatória, disponibilizada inicialmente em correspondência lacrada, assegura procedimento uniforme também aos beneficiários que não utilizem aplicativo. Após o recebimento, a senha poderá ser alterada, recuperada ou administrada pelos canais disponibilizados pela contratada.

Quanto ao protocolo previsto no subitem 2.2.6.3, sua finalidade técnica é comprovar o efetivo recebimento do cartão pelo destinatário. Assim, poderá ser materializado em meio físico ou eletrônico, desde que preserve a assinatura individual do beneficiário, identifique o destinatário, registre a entrega e permita arquivamento e auditoria pela SLU.

2. Da geolocalização da rede de aceitação:

A funcionalidade prevista no subitem 2.4.9 tem finalidade informacional e de usabilidade: permitir que o beneficiário identifique estabelecimentos aptos e ativos próximos à sua localização, mediante autorização de acesso ao dispositivo. A exigência não pressupõe rede própria nem vínculo contratual direto da facilitadora com cada estabelecimento.

Nos arranjos abertos, a consulta poderá ser implementada por integrações e bases compatíveis com a arquitetura utilizada, inclusive dados da bandeira, do arranjo ou de participantes da infraestrutura

de pagamentos. A geolocalização poderá coexistir com busca por endereço, bairro, município ou outro critério quando o usuário não autorizar o acesso à localização, preservada a funcionalidade prevista no Termo de Referência.

3. Dos quantitativos mínimos e de sua fundamentação técnica:

Os quantitativos mínimos têm por finalidade assegurar cobertura ampla, diversificada e geograficamente compatível com a utilização do benefício pelos agentes da SLU. O dimensionamento considerou o histórico efetivo de utilização da rede, e não quantitativo abstrato ou a estrutura de uma empresa específica.

O levantamento disponibilizado em 26/03/2025, referente aos 12 meses anteriores, registrou 2.598 estabelecimentos utilizados para vale-alimentação e 1.369 para vale-refeição somente em Belo Horizonte. No vale-refeição, portanto, o mínimo de 800 estabelecimentos previsto para Belo Horizonte e Região Metropolitana corresponde a aproximadamente 58,4% do universo efetivamente utilizado apenas na capital.

A atualização solicitada durante a análise da impugnação, datada de 04/10/2026, confirmou o padrão de utilização, com 1.382 estabelecimentos de vale-refeição e 2.305 de vale-alimentação utilizados em Belo Horizonte. Os dados completos constam dos Anexos I e II, sendo o levantamento mais recente apenas confirmatório.

A distribuição por categorias e localidades busca preservar diversidade de acesso. Os quantitativos constituem patamares mínimos de cobertura e não exigem a permanência imutável dos mesmos estabelecimentos durante toda a execução, desde que a rede continue atendendo aos mínimos previstos por categoria e localidade.

4. Do prazo de mobilização e da comprovação da rede:

O subitem 2.4.7 não exige, na fase de credenciamento, a apresentação da rede mínima integral. Nessa etapa, é apresentada a Declaração de Capacidade de Disponibilização da Rede de Aceitação prevista no Anexo III. Somente após eventual contratação a empresa deverá assegurar e comprovar, em até 60 (sessenta) dias da assinatura do contrato, 100% dos quantitativos mínimos dos subitens 2.4.5 e 2.4.6. A expressão “100%” refere-se aos patamares mínimos do Termo de Referência, e não à totalidade da rede nacional da empresa, da bandeira ou do arranjo.

O prazo de 60 dias funciona como período de mobilização para organização de bases, integrações, filtros por categoria e localidade e, quando necessário, ajustes adicionais para atendimento aos parâmetros da SLU.

A comprovação prevista nos subitens 2.4.7 e 10.1.21 será compatível com o modelo de arranjo utilizado. Para arranjos abertos, não se exigem contratos individuais de credenciamento nem relação nominal integral quando esses documentos não integrarem a arquitetura da solução. Poderão ser aceitos, isolada ou conjuntamente, relatórios da bandeira ou do arranjo segmentados por localidade e por MCC ou classificação equivalente, arquivos ou consultas sistêmicas, APIs, aplicativo, relatórios consolidados com memória metodológica e outros elementos tecnicamente

idôneos que permitam aferir objetivamente os quantitativos exigidos. A fiscalização poderá complementar a verificação por diligências e amostragem.

A aferição deverá concentrar-se no resultado: disponibilidade efetiva da cobertura mínima aos beneficiários. Oscilações naturais da rede deverão ser avaliadas pelo impacto concreto sobre esse patamar, cabendo à contratada promover sua recomposição quando necessário.

5. Conclusão:

Diante do exposto, sob o ponto de vista estritamente técnico e operacional, esta área entende que:

- a)** o cartão físico e sua identificação nominal permanecem tecnicamente justificados, sem impedir funcionalidades digitais complementares;
- b)** a senha inicial e o controle individualizado de entrega atendem às necessidades de acessibilidade, segurança e rastreabilidade, admitindo-se protocolo de recebimento físico ou eletrônico que seja individualizado e auditável;
- c)** a geolocalização constitui funcionalidade de consulta, compatível com diferentes arquiteturas de pagamento e sem pressupor rede própria;
- d)** os quantitativos mínimos permanecem compatíveis com o histórico efetivo de utilização da SLU e constituem patamares de cobertura, não listas imutáveis de estabelecimentos; e
- e)** o prazo de 60 dias e a possibilidade de comprovação por meios compatíveis com o arranjo utilizado permitem a mobilização e a demonstração objetiva da rede, inclusive em arranjos abertos, sem exigência de documentação incompatível com o respectivo modelo operacional.

Assim, não se identifica, sob o aspecto técnico, necessidade de alteração dos requisitos impugnados, devendo sua execução e fiscalização observar os esclarecimentos acima quanto às formas de implementação e comprovação admitidas pelo próprio instrumento convocatório..

É a manifestação técnica.

Belo Horizonte, na data da assinatura.

ANEXO I
QUADRO CONSOLIDADO DE UTILIZAÇÃO DA REDE DE
ESTABELECIMENTOS – LEVANTAMENTO DISPONIBILIZADO EM 26/03/2025,
REFERENTE AOS 12 MESES ANTERIORES

O quadro abaixo consolida, para fins desta manifestação, os dados de utilização da rede constantes do relatório referente aos 12 meses anteriores, disponibilizado à SLU em 26/03/2025. São apresentados o total registrado em Minas Gerais, o total em Belo Horizonte e os municípios da Região Metropolitana citados na análise técnica.

Recorte / localidade	Vale-Alimentação	Vale-Refeição
Minas Gerais (total)	4.677	1.652
Belo Horizonte	2.598	1.369
Contagem	475	127
Ribeirão das Neves	267	4
Santa Luzia	173	19
Betim	171	10
Ibirité	136	4
Vespasiano	100	16
Sabará	85	18

Fonte e critério de consolidação: Relatório de utilização da rede credenciada - 12 meses.

Observação: os quantitativos representam estabelecimentos efetivamente utilizados no período informado, não correspondendo, necessariamente, à totalidade da rede disponível para aceitação dos benefícios.

ANEXO II

QUADRO CONSOLIDADO ATUALIZADO DE UTILIZAÇÃO DA REDE DE ESTABELECIMENTOS – LEVANTAMENTO ATUALIZADO EM 04/10/2026, REFERENTE AOS 12 MESES ANTERIORES

O quadro abaixo consolida os dados do levantamento atualizado de utilização da rede nos 12 meses anteriores, datado de 04/10/2026. A atualização foi solicitada durante a análise da Impugnação nº 02 para verificar a permanência do padrão de utilização registrado no levantamento de março de 2025, possuindo caráter confirmatório e não substituindo aquele levantamento.

Recorte / localidade	Vale-Alimentação	Vale-Refeição
Minas Gerais (total)	4.239	1.649
Belo Horizonte	2.305	1.382
Contagem	384	97
Ribeirão das Neves	234	12
Santa Luzia	164	17
Betim	186	10
Ibirité	112	3
Vespasiano	85	16
Sabará	81	11

Fonte e critério de consolidação: Levantamento gerencial de utilização da rede - 12 meses, atualização de 04/10/2026.

Observação: os quantitativos representam estabelecimentos efetivamente utilizados no período informado, não correspondendo, necessariamente, à totalidade da rede disponível para aceitação dos benefícios.

Caráter da atualização: o levantamento atualizado possui finalidade confirmatória, destinada a verificar a permanência do padrão registrado no levantamento de março de 2025, sem substituir o levantamento anterior nem alterar os critérios técnicos utilizados para dimensionamento da rede mínima.

Portal da Assinatura - PBH

6 página(s) assinada(s) - Datas e horários baseados em Brasília, BR

Certificado de assinaturas gerado em terça-feira, 6 de outubro de 2026 às 18:28

Documento assinado eletronicamente, de acordo com Decreto 17.710 de 13 de Setembro de 2021

Manifestação Técnica - Impugnação 02 - 06.10.2026.pdf

Documento assinado digitalmente, por assinatura simples, em terça-feira, 6 de outubro de 2026 às 18:28

Assinante: THIAGO DE SOUZA CHAVES Matrícula: LU011475

Hash da assinatura: AD536255AAFCE446C2372AA5BFD40D7F4FFACB48 Para validar utilize o QR Code ao lado



AO ILMO. SR. AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DE LIMPEZA URBANA – SLU

Ref.: Impugnação ao Edital de Credenciamento SLU nº 90.007/2025

Processo Administrativo nº 31.00800160/2025-48

SWILE DO BRASIL S.A., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 26.401.688/0001-05, com endereço à Rua Frei Caneca, nº 1.355 – Consolação, CEP 01307-003, São Paulo – SP, vem, respeitosamente, por meio de seu representante legal in fine assinado, apresentar sua **IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, no item 3 do Edital em epígrafe e nos princípios constitucionais e legais que regem as licitações e contratações públicas, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I – DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do item 3.1 do Edital de Credenciamento SLU nº 90.007/2025, os pedidos de impugnação ao conteúdo do instrumento convocatório poderão ser apresentados em até 3 (três) dias úteis antes da data limite fixada para o recebimento das inscrições da janela inicial.

A resposta ao Questionamento nº 07 informou que, para integração da primeira lista de empresas credenciadas, a documentação deverá ser encaminhada até as 23h59min59s do dia 07/10/2026. A presente impugnação é protocolizada em 02/10/2026, dentro do prazo previsto no Edital e no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual deve ser conhecida.

II – DO OBJETO E DAS CLÁUSULAS IMPUGNADAS

O Edital tem por objeto o credenciamento de pessoas jurídicas especializadas, aptas à futura prestação dos serviços de gestão, implementação, administração e fornecimento de vale alimentação e vale-refeição, incluído o vale-lanche, mediante cartão eletrônico e/ou magnético, dotado de microprocessador com chip de segurança e senha numérica eletrônica pessoal, permitindo pagamentos por aproximação, bem como transações via aplicativo móvel, devidamente autenticadas. O sistema deverá ser compatível com plataformas Android e iOS, possibilitar o gerenciamento eletrônico dos

créditos e disponibilizar, por meio do aplicativo móvel, consulta atualizada da rede de estabelecimentos aptos e ativos para aceitação do benefício, inclusive mediante busca por geolocalização, além de assegurar ampla rede de utilização, inclusive em aplicativo(s) de delivery.

A Impugnante atua como empresa facilitadora de benefícios, com solução baseada em moeda eletrônica, cartão único, arranjo de pagamento aberto, vinculação eletrônica do cartão ao usuário e gestão de saldos segregados conforme a finalidade do benefício.

A presente impugnação não questiona a necessidade de segurança, rastreabilidade, atendimento e ampla utilização dos benefícios. O que se questiona são exigências que, tal como redigidas, impõem modelo físico e operacional incompatível com soluções tecnológicas baseadas em arranjo aberto, embora essa modalidade tenha sido expressamente admitida pelo próprio Edital.

São impugnadas, especialmente, as seguintes exigências:

- item 2.2.4.3 do Termo de Referência, que exige a impressão do nome completo do beneficiário no cartão;
- itens 2.2.2, 2.2.3, 2.2.6 e 2.2.6.3 do Termo de Referência, que exigem entrega física de senha em correspondência lacrada e protocolo físico de assinatura;
- item 2.4.9 do Termo de Referência, que exige funcionalidade de geolocalização de estabelecimentos aptos e ativos, inclusive para arranjos abertos;
- itens 2.4.5, 2.4.6, 2.4.7 e 10.1.21 do Termo de Referência, bem como as respostas aos Questionamentos nº 01 e nº 04, na parte em que exigem comprovação posterior de quantitativos de rede sem definir mecanismo objetivamente compatível com arranjos abertos.

III – DA SOLUÇÃO TECNOLÓGICA DA IMPUGNANTE

A Swile disponibiliza solução de benefícios baseada em moeda eletrônica, contas de pagamento e cartão pré-pago único. Os créditos podem ser segregados em carteiras de benefícios distintas, respeitando-se a finalidade legal de cada modalidade, inclusive alimentação e refeição.

O cartão Swile possui numeração sequencial individualizada e é vinculado a um único usuário por meio do aplicativo. A titularidade e a ativação são controladas eletronicamente, sem a impressão do nome, do número de registro funcional ou de outros dados pessoais no plástico.

A senha é criada e administrada pelo próprio usuário no aplicativo, de maneira pessoal e intransferível. O modelo permite bloqueio, desbloqueio, segunda via, gestão

de senha e acompanhamento da relação entre cartão e titular por meio de registros sistêmicos e trilhas de auditoria.

A solução opera em arranjo aberto, cuja aceitação depende da infraestrutura da bandeira e dos participantes do arranjo de pagamento. Nessa modalidade, a empresa emissora não mantém contratos individuais de credenciamento com cada estabelecimento nem controla integralmente a base de pontos de venda da bandeira.

IV – DA EXIGÊNCIA DE CARTÃO FÍSICO NOMINAL

O item 2.2.4.3 do Termo de Referência determina que os cartões contendam o “nome completo do beneficiário”. A resposta ao Questionamento nº 04 confirmou que o cartão físico não nominal não atende à especificação atualmente estabelecida.

“Os cartões eletrônicos e/ou magnéticos com chip de segurança, de alimentação e refeição, deverão dispor dos seguintes caracteres e informações: (...) Nome completo do beneficiário.”

“Nos termos do subitem 2.2.4 do Termo de Referência, os cartões deverão conter, dentre as informações exigidas, o nome completo do beneficiário. Portanto, o cartão físico não nominal, nos moldes descritos no questionamento, não atende à especificação atualmente estabelecida.”

A exigência, contudo, não é indispensável para assegurar a individualização, a segurança ou a rastreabilidade do benefício. Na solução da Impugnante, o cartão possui numeração própria, é vinculado eletronicamente a um único beneficiário, depende de ativação no aplicativo e pode ser bloqueado, desbloqueado e substituído mediante mecanismos de autenticação.

A impressão do nome no cartão físico também amplia a exposição de dados pessoais em caso de perda, furto ou utilização indevida do plástico. A individualização eletrônica, por sua vez, permite atender à finalidade administrativa sem expor desnecessariamente o nome do usuário, em conformidade com a lógica de minimização prevista na Lei Geral de Proteção de Dados.

O problema não está na exigência de que o benefício seja individualizado. A Impugnante concorda integralmente com essa finalidade. O problema está em exigir que a individualização ocorra por uma forma física específica, quando a mesma finalidade é alcançada por meio eletrônico, com maior flexibilidade e segurança.

A cláusula, tal como redigida, privilegia uma tecnologia específica e afasta soluções que atendem ao resultado pretendido por meios distintos. Por isso, deve ser

reformulada para admitir cartão não nominal, desde que individualmente vinculado ao beneficiário por meio eletrônico e dotado de mecanismos de autenticação e rastreabilidade.

V – DA EXIGÊNCIA DE SENHA FÍSICA E DE PROTOCOLO INDIVIDUALIZADO

O Termo de Referência exige que a senha seja entregue em correspondência lacrada, acompanhada de manual de utilização, e que os cartões sejam entregues com protocolo para assinatura de cada beneficiário. A solução da Impugnante não utiliza senha pré-gerada entregue em envelope físico nem protocolo físico individualizado, pois o usuário cria sua senha no aplicativo e a entrega é registrada por meios digitais.

“A senha (...) deverá ser individual, secreta e intransferível a ser disponibilizada por meio de correspondência lacrada, acompanhada de manual básico de utilização, a cada um dos beneficiários da SLU, junto à entrega dos cartões.”

“Os cartões deverão ser entregues (...) em envelopes lacrados (...) e conterem protocolo para assinatura de cada agente.”

A exigência de correspondência física e assinatura em protocolo físico não deve ser confundida com a finalidade de segurança e comprovação de entrega. Essa finalidade pode ser atingida por solução eletrônica que registre a ativação, o vínculo do cartão ao usuário, a criação da senha, a confirmação de recebimento e os eventos de bloqueio, desbloqueio e substituição.

A criação da senha pelo próprio beneficiário, mediante autenticação no aplicativo, evita o transporte e o armazenamento de senha pré-gerada e reduz os riscos associados à entrega de credenciais por meio físico. Também permite que a senha seja alterada diretamente pelo titular, com registro de data, hora e dispositivo.

A exigência editalícia deve, portanto, ser ajustada para admitir:

- criação ou definição da senha pelo próprio beneficiário em ambiente autenticado;
- entrega e ativação do cartão por meio físico ou eletrônico;
- comprovação digital da entrega, ativação e vinculação ao titular;
- registro sistêmico equivalente ao protocolo físico de assinatura.

VI – DA INCOMPATIBILIDADE DA GEOLOCALIZAÇÃO COM O ARRANJO ABERTO

O item 2.4.9 do Termo de Referência exige aplicativo compatível com Android e iOS, com consulta atualizada da rede de estabelecimentos aptos e ativos e busca por geolocalização. A resposta ao Questionamento nº 01 confirmou que essa funcionalidade também será exigida das empresas que operem em arranjo aberto.

“A Contratada deverá disponibilizar aplicativo móvel compatível com os sistemas Android e iOS que permita a consulta atualizada da rede de estabelecimentos aptos e ativos para aceitação do benefício, incluindo funcionalidade de busca por geolocalização.”

“Assim, inclusive nas soluções operadas em arranjo aberto, deverá ser disponibilizada funcionalidade de geolocalização que permita ao beneficiário identificar estabelecimentos aptos e ativos para aceitação do benefício.”

A exigência é incompatível com a estrutura operacional do arranjo aberto. No modelo utilizado pela Impugnante, a aceitação do cartão decorre da infraestrutura da bandeira e dos participantes do arranjo de pagamento. Os estabelecimentos não são credenciados individualmente pela emissora, e a base de pontos de venda pertence ou é administrada por terceiros, especialmente pela bandeira, adquirentes e demais participantes da cadeia de pagamentos.

A empresa emissora não possui controle integral sobre a inclusão, exclusão, classificação, localização, funcionamento ou status de cada estabelecimento que dispõe de terminal compatível com a bandeira. A autorização de uma transação é dinâmica e depende de informações e regras mantidas pelos participantes do arranjo, não de uma base própria, estática e integralmente controlada pela emissora.

Nesse contexto, exigir que a empresa emissora apresente no seu aplicativo uma relação atualizada, completa e georreferenciada de todos os estabelecimentos aptos e ativos equivale a exigir o domínio de uma base de dados que ela não possui e não pode garantir. A obrigação não depende apenas de desenvolvimento tecnológico do aplicativo, mas de acesso a informações de terceiros e de governança sobre uma rede que não é contratualmente administrada pela emissora.

Há, portanto, contradição entre admitir expressamente arranjos abertos e exigir uma funcionalidade típica de redes próprias ou fechadas. A Administração pode exigir que o benefício seja efetivamente utilizável, mas não pode impor à empresa uma obrigação que pressupõe controle direto sobre a rede de estabelecimentos quando o próprio edital reconhece que, no arranjo aberto, não há credenciamento direto de cada estabelecimento.

A resposta ao Questionamento nº 01 afirma que a obrigação de comprovação deverá ocorrer “por meios compatíveis com o modelo de arranjo de pagamento utilizado”. O mesmo raciocínio deve ser aplicado à geolocalização. Se a base de estabelecimentos não é controlada pela emissora, a Administração deve aceitar a declaração quanto à utilização de base disponibilizada pela bandeira, sem exigir da emissora garantia de completude e atualização em tempo real de dados que não estão sob seu domínio.

VII – DA COMPROVAÇÃO DA REDE MÍNIMA E DA IMPOSSIBILIDADE DE PROVA NOMINAL POR EMPRESA BANDEIRADA

A Impugnante reconhece que a declaração do Anexo III não encerra a obrigação relativa à rede. O edital exige, após a contratação, a comprovação da disponibilidade integral da rede mínima, em até 60 dias da assinatura, e a resposta ao Questionamento nº 01 confirmou expressamente essa obrigação.

“Em até 60 (sessenta) dias contados da assinatura do contrato, a Contratada deverá assegurar e comprovar a disponibilidade de 100% dos estabelecimentos mínimos indicados nos subitens 2.4.5 e 2.4.6, aptos e ativos para aceitação do benefício.”

“Após a contratação, a contratada deverá assegurar e comprovar a disponibilidade da rede mínima exigida, nos termos dos subitens 2.4.7 e 10.1.21 do Termo de Referência, por meios compatíveis com o modelo de arranjo de pagamento utilizado.”

O ponto impugnado não é a possibilidade de a Administração exigir capacidade efetiva de atendimento. O ponto é a forma como a obrigação foi estabelecida, sem definir um meio de prova efetivamente disponível para empresas que operam em arranjo aberto.

Os quantitativos previstos nos itens 2.4.5 e 2.4.6 foram estruturados como se cada contratada mantivesse uma rede própria, nominal e diretamente controlada. Essa premissa não corresponde à operação de um arranjo aberto, no qual a utilização depende da bandeira e da infraestrutura dos participantes do arranjo.

A Impugnante não consegue, por ato próprio, gerar uma lista nominal completa e atualizada dos estabelecimentos Mastercard situados em cada categoria e município indicados pela SLU. Tampouco consegue garantir, de forma autônoma, que cada ponto permaneça ativo, classificado em determinado MCC e autorizado a processar uma transação específica no momento da consulta. A exigência, assim, atribui à emissora responsabilidade por dados, contratos e decisões operacionais de terceiros.

A resposta da Administração, ao mencionar “meios compatíveis com o modelo”, não é suficiente para afastar a insegurança. O edital não define quais documentos ou declarações serão aceitos, nem como será aferida a situação “apta e ativa” de estabelecimentos que não são credenciados diretamente pela contratada.

A comprovação deve ser reformulada para admitir, para arranjos abertos, documentos e evidências compatíveis com a estrutura da operação, tais como:

- declaração ou relatório emitido pela bandeira, adquirente, subadquirente ou participante responsável pelo arranjo;
- comprovação de cobertura territorial e aceitação por categorias de estabelecimento;
- dados agregados de cobertura e utilização;
- comprovação de controle por MCC e outros mecanismos de destinação dos recursos;
- testes amostrais de autorização em estabelecimentos representativos;
- auditoria independente ou relatório técnico de cobertura;
- outras evidências que demonstrem a possibilidade efetiva de utilização, sem exigir lista nominal completa ou contratos individuais de credenciamento.

Caso a Administração mantenha quantitativos mínimos por município e categoria, deverá definir metodologia objetiva, proporcional e tecnicamente possível para sua verificação, sem impor à emissora a obrigação de controlar uma base de dados pertencente à bandeira ou aos demais participantes do arranjo.

VIII – DA NECESSÁRIA DISTINÇÃO ENTRE COBERTURA, REDE CREDENCIADA E FORMA DE COMPROVAÇÃO

O edital precisa distinguir três elementos diferentes:

- a necessidade administrativa de assegurar que os beneficiários consigam utilizar os créditos;
- o nível mínimo de cobertura considerado necessário;
- a forma de comprovação dessa cobertura.

A possibilidade efetiva de utilização não se confunde com a existência de vínculo contratual direto entre a emissora e cada estabelecimento. No arranjo fechado, a empresa normalmente controla uma rede própria. No arranjo aberto, a aceitação decorre da infraestrutura da bandeira e dos participantes do arranjo.

A Administração pode exigir cobertura, controle de destinação dos recursos, interoperabilidade e capacidade de atendimento. O que não pode fazer é exigir, para

ambos os modelos, uma mesma forma de prova que somente está disponível a empresas que operam por rede própria.

A igualdade entre os participantes deve considerar as diferenças legítimas entre os modelos admitidos. Exigir prova de rede própria, geolocalização própria e controle individualizado da base para empresas de arranjo aberto transforma uma diferença operacional legítima em barreira de participação.

IX – DA AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE PARA A GEOLOCALIZAÇÃO E OS QUANTITATIVOS

O Estudo Técnico Preliminar justifica a necessidade de ampla rede e de aplicativo com geolocalização, mas não demonstra como uma empresa de arranjo aberto, sem controle sobre a base da bandeira, poderá fornecer dados completos e atualizados de todos os estabelecimentos indicados.

Também não são apresentados, de forma suficiente, a metodologia de definição dos quantitativos, a distribuição concreta dos beneficiários por município, o número estimado de usuários em cada região, a frequência de utilização esperada e a razão pela qual a aceitação por bandeira, combinada com controles de MCC e comprovação por meios do próprio arranjo, seria insuficiente.

Ainda que se considere legítima a preocupação com a capilaridade, a Administração deve demonstrar por que a geolocalização integral e a comprovação nominal ou equivalente de 100% dos pontos seriam necessárias, adequadas e possíveis para todas as modalidades de arranjo admitidas.

A ausência de metodologia objetiva cria risco de avaliação subjetiva na fiscalização contratual. A empresa pode ser penalizada por não comprovar um fato que não controla, embora mantenha cartão funcional, arranjo aberto, ampla cobertura e capacidade efetiva de autorização de transações.

X – DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, ISONOMIA, COMPETITIVIDADE E PROPORCIONALIDADE

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 determina a observância, entre outros, dos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável.

A Constituição Federal, no art. 37, XXI, também exige que as condições de qualificação sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. O edital não pode admitir determinada modalidade de operação e, simultaneamente, exigir características que somente podem ser fornecidas por outra modalidade.

As cláusulas impugnadas violam a legalidade porque não são compatíveis com a neutralidade tecnológica declarada no próprio instrumento. Violam a isonomia porque aplicam exigências de rede própria e controle de dados a modelos operacionais diferentes. Restringem a competitividade porque afastam empresas de arranjo aberto tecnicamente aptas. E violam a proporcionalidade porque existem meios menos restritivos para aferir segurança, cobertura e capacidade de atendimento.

A finalidade pública pode ser preservada por requisitos orientados ao resultado: possibilidade efetiva de utilização, controle de destinação, cobertura territorial, suporte aos usuários, comprovação técnica e fiscalização durante a execução. Não é necessário exigir que todas as empresas utilizem a mesma estrutura de rede ou a mesma base de geolocalização.

XI – DA NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO EDITAL

A Impugnante sugere que o Edital e o Termo de Referência sejam ajustados para contemplar expressamente as particularidades dos arranjos abertos.

Quanto ao cartão, deve ser admitida a individualização eletrônica do beneficiário, sem obrigatoriedade de impressão do nome no plástico, desde que sejam asseguradas vinculação, autenticação, rastreabilidade e bloqueio do cartão.

Quanto à senha, deve ser admitida a criação pelo próprio beneficiário em ambiente autenticado, bem como a comprovação digital da entrega, ativação e vinculação do cartão, em substituição à correspondência lacrada e ao protocolo físico.

Quanto à rede mínima, a comprovação deve poder ocorrer por declaração da bandeira ou dos participantes do arranjo, sem exigir relação nominal completa ou contratos individuais com os estabelecimentos.

Caso a Administração mantenha os quantitativos por categoria e região, deverá informar a metodologia objetiva, os documentos aceitos e os critérios de aferição da situação “apta e ativa”, assegurando que a contratada não seja responsabilizada por informações que dependam exclusivamente da bandeira ou de outros participantes do arranjo.

XII – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

- a) o recebimento e conhecimento da presente impugnação, por ser própria e tempestiva;
- b) a suspensão do procedimento até o julgamento da impugnação e a publicação de eventual retificação do Edital e do Termo de Referência;
- c) a alteração do item 2.2.4.3 do Termo de Referência e da resposta ao Questionamento nº 04, para admitir cartão não nominal, desde que individualmente vinculado ao beneficiário por meios eletrônicos e dotado de mecanismos de autenticação e rastreabilidade;
- d) a alteração dos itens 2.2.2, 2.2.3, 2.2.6 e 2.2.6.3 do Termo de Referência, para admitir criação de senha pelo próprio beneficiário no aplicativo e comprovação digital de entrega, ativação e vinculação do cartão, em substituição à correspondência lacrada e ao protocolo físico;
- e) a alteração do item 2.4.9 do Termo de Referência e da resposta ao Questionamento nº 01, para afastar a exigência de geolocalização integral e atualizada para empresas de arranjo aberto quando a base de estabelecimentos não estiver sob controle da contratada;
- f) a alteração dos itens 2.4.5, 2.4.6, 2.4.7 e 10.1.21 do Termo de Referência e da resposta ao Questionamento nº 01, para permitir que empresas de arranjo aberto comprovem a capacidade de atendimento por meios compatíveis com a operação;
- h) que não seja exigida das empresas de arranjo aberto lista nominal completa, contratos individuais de credenciamento ou comprovação de status ativo de estabelecimentos que não sejam controlados diretamente pela contratada;
- i) subsidiariamente, caso sejam mantidos os quantitativos mínimos por categoria e região, que a Administração apresente a metodologia objetiva utilizada para sua definição e estabeleça previamente os documentos, testes e critérios aceitos para comprovação;
- j) que a contratada não seja responsabilizada por indisponibilidade, alteração de classificação, localização ou status de estabelecimentos decorrentes exclusivamente de ato ou omissão da bandeira, adquirente, subadquirente ou outro participante do arranjo;
- k) caso as alterações modifiquem as condições de participação ou de execução, a republicação do instrumento convocatório e a reabertura dos prazos correspondentes;
- l) caso a Administração não acolha integralmente a impugnação, que apresente decisão expressamente motivada, enfrentando cada uma das incompatibilidades técnicas e jurídicas apontadas.

Termos em que espera deferimento.

São Paulo/SP, 02 de outubro de 2026.



SWILE DO BRASIL S.A.

Certificate Of Completion

Envelope Id:		Status: Completed
Subject: Complete with Docusign: IMPUGNAÇÃO_SLU_90.007_2025_SWILE.pdf		
Region:		
Provider/Client Name:		
Agreement Type:		
Source Envelope:		
Document Pages: 11	Signatures: 1	Envelope Originator:
Certificate Pages: 1	Initials: 0	Marlucy Rodrigues Novaes
AutoNav: Enabled		Immeuble L'Atlas, Bâtiment A, 561 rue Georges
Envelopeld Stamping: Disabled		Meliès
Time Zone: (UTC+01:00) Brussels, Copenhagen, Madrid, Paris		Montpellier, - 34000
		IP Address:

Record Tracking

Status: Original	Holder: Marlucy Rodrigues Novaes	Location: DocuSign
10/2/2026 10:55:13 PM		

Signer Events	Signature	Timestamp
Pedro Oliveira		Sent: 10/2/2026 10:56:06 PM
		Viewed: 10/2/2026 11:26:41 PM
Senior Business Lawyer		Signed: 10/2/2026 11:34:50 PM
Swile Brasil		
Security Level: Email, Account Authentication (None)	Signature Adoption: Pre-selected Style	
	Using IP Address:	

Electronic Record and Signature Disclosure:
Not Offered via Docusign

In Person Signer Events	Signature	Timestamp
Editor Delivery Events	Status	Timestamp
Agent Delivery Events	Status	Timestamp
Intermediary Delivery Events	Status	Timestamp
Certified Delivery Events	Status	Timestamp
Carbon Copy Events	Status	Timestamp
Witness Events	Signature	Timestamp
Notary Events	Signature	Timestamp
Envelope Summary Events	Status	Timestamps
Envelope Sent	Hashed/Encrypted	10/2/2026 10:56:06 PM
Certified Delivered	Security Checked	10/2/2026 11:26:41 PM
Signing Complete	Security Checked	10/2/2026 11:34:50 PM
Completed	Security Checked	10/2/2026 11:34:50 PM
Payment Events	Status	Timestamps