

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO
MUNICÍPIO DE CABREÚVA**

**EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 11/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 17.568/2026**

**UP BRASIL ADMINISTRAÇÃO SERVIÇOS E
INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA** (“UP BRASIL”), sociedade empresária com sede à Rua Teodoro Sampaio, nº 1756, 4º andar, sala 01, Pinheiros – São Paulo/SP, CEP 05406-150, inscrita no CNPJ (MF) sob nº 02.959.392/0001-46, com endereço eletrônico licitacoes@upbrasil.com, vem, respeitosamente, a presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164, §1º, da Lei nº 14.133/2021, apresentar

IMPUGNAÇÃO

ao Edital de CHAMAMENTO PÚBLICO supra, a ser realizado pelo **MUNICÍPIO DE CABREÚVA**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob nº 46.634.432/0001 55, com sede administrativa à Rua Floriano Peixoto, nº 158, Centro – Cabreúva/SP, CEP 13315-000 com endereço eletrônico licitacao@cabreuva.sp.gov.br, pelos seguintes motivos.

1. DA SÍNTESE DO OBJETO E IDENTIFICAÇÃO DAS IRREGULARIDADES

O Edital de **Chamamento Público nº 11/2026**, publicado pelo **Município de Cabreúva**, tem por finalidade o *credenciamento de empresas especializadas na administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação*, por meio de cartão eletrônico com chip ou tecnologia superior, destinado aos empregados públicos municipais.

Trata-se de contratação inserida em setor regulado nacionalmente, cuja operação envolve arranjos de pagamento, infraestrutura tecnológica segura, rede credenciada, processamento de cargas mensais e observância estrita ao marco normativo federal aplicável ao auxílio-alimentação.

A natureza jurídica do benefício — indenizatória, estritamente alimentar e vinculada à aquisição de gêneros alimentícios — atrai a incidência obrigatória de um conjunto normativo federal cogente, composto por:

- **Lei nº 14.442/2022**, que reformulou o regime jurídico do auxílio-alimentação, estabelecendo parâmetros obrigatórios de operação, fluxo financeiro e neutralidade concorrencial;
- **Decreto nº 10.854/2021**, em sua redação consolidada pelo **Decreto nº 12.712/2025**, que disciplina a execução do benefício, a natureza pré-paga dos créditos, a vedação de deságio e os limites regulatórios aplicáveis aos arranjos de pagamento;
- Normas do **Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB)**, que regulam a atuação das instituições de pagamento, a liquidação das transações e a disponibilização de créditos;

- Regulamentação do **Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT**, ao qual o Município de Cabreúva é **aderente e inscrito**, circunstância que reforça — e não afasta — a obrigatoriedade de observância integral do marco regulatório federal.

Nesse contexto, o edital não pode, por ato administrativo local, flexibilizar, afastar ou contrariar normas federais de ordem pública que disciplinam a operação do auxílio-alimentação. A adesão ao PAT pela própria Administração impõe ainda maior rigor na conformidade do instrumento convocatório com o regime jurídico nacional.

Não obstante esse cenário normativo cogente, o edital contém três vícios materiais graves, todos diretamente relacionados ao núcleo econômico-financeiro e operacional da contratação, capazes de comprometer a legalidade, a competitividade, a isonomia entre os credenciados e a própria exequibilidade do objeto:

I – Adoção de modelo pós-pago (item 9.1). O edital estabelece que o pagamento à futura contratada ocorrerá após o carregamento dos créditos nos cartões, impondo à empresa a obrigação de antecipar recursos próprios para viabilizar o carregamento dos cartões;

II – Exigência de rede prévia e apresentação de lista nominal de estabelecimentos (itens 2.6.4 e 2.6.6.1). O edital exige que as empresas apresentem, já na fase de credenciamento, rede credenciada pré-constituída, com lista nominal de estabelecimentos, quantitativos mínimos e comprovação documental. Tal exigência é materialmente inexecutável para empresas que operam em arranjo aberto, cuja aceitação decorre da infraestrutura das bandeiras e não de credenciamento individual;

III – Vedação ao arranjo aberto (item 2.3.2). O edital proíbe a participação de empresas que operem sob o modelo de arranjo aberto, restringindo o certame apenas a arranjos fechados. A vedação é materialmente ilegal, pois exclui modelo operacional plenamente admitido pelo marco regulatório federal, amplamente utilizado no setor, interoperável, seguro e regulado pelo Banco Central.

Em síntese, as três disposições impugnadas não configuram meras imperfeições formais, mas verdadeiros vícios estruturais que comprometem a higidez do instrumento convocatório.

Diante desse cenário, torna-se imperativa a correção imediata das cláusulas impugnadas, sob pena de grave comprometimento da segurança jurídica do certame e de sua conformidade com o marco regulatório federal aplicável ao auxílio-alimentação. A manutenção das disposições ora questionadas não apenas fragiliza o procedimento, mas também compromete a futura execução contratual, razão pela qual a revisão do edital se impõe como medida necessária e inadiável.

2. DA VEDAÇÃO LEGAL EM SE PRATICAR O FORMATO PÓS-PAGO PARA REPASSE DOS CRÉDITOS

A modelagem econômico-financeira prevista no **item 9.1 do Termo de Referência** — ao determinar que o pagamento à futura contratada ocorrerá apenas 30 dias após o municiamento do saldo dos benefícios — institui, de forma inequívoca, um **fluxo pós-pago**, que exige da operadora a **antecipação integral dos recursos necessários ao carregamento dos cartões** dos servidores da Municipalidade de Cabreúva.

Essa inversão do fluxo financeiro natural do auxílio-alimentação não constitui mera impropriedade formal, mas **violação**

direta ao marco regulatório federal, incompatibilidade técnica com o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e restrição indevida à competitividade do certame.

A **Lei nº 14.442/2022**, diploma que reformulou o regime jurídico do auxílio-alimentação, estabelece regra cogente e inafastável: o empregador **não pode exigir ou receber prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga** dos valores destinados aos trabalhadores (**art. 3º, II**):

“Art. 3º O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o art. 2º desta Lei, não poderá exigir ou receber:
(...)

II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores;” (grifos nossos)

A natureza pré-paga não é uma convenção comercial, mas elemento jurídico estruturante do benefício, concebido para assegurar que os créditos alimentares somente sejam disponibilizados após o repasse integral dos valores pelo tomador.

Ao impor que a contratada carregue os cartões antes de receber os recursos correspondentes, o edital do Município de Cabreúva faz exatamente o que a lei proíbe, transferindo à operadora o ônus financeiro da operação e impondo-lhe verdadeiro financiamento compulsório.

Essa vedação legal é reiterada pelo **Decreto nº 10.854/2021**, que consolida normas trabalhistas e disciplina o PAT e o auxílio-alimentação. O **art. 175** do decreto é categórico ao afirmar que é **vedada a estipulação de prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga** dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores:

*“Art. 175. As pessoas jurídicas beneficiárias, no âmbito do contrato firmado com fornecedoras de alimentação ou facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, **não poderão exigir** ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, **prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores**, ou outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador.” (grifos nossos)*

A redação não admite flexibilização: qualquer prazo que imponha à emissora a disponibilização dos créditos antes do repasse caracteriza violação direta ao decreto. O modelo pós-pago previsto no edital, portanto, **descaracteriza a natureza jurídica do benefício**, afrontando norma federal de observância obrigatória.

O **Decreto nº 12.712/2025**, que atualiza e consolida a regulamentação do setor, reforça ainda mais essa vedação ao estabelecer, em seu **art. 182-F, II**, que as facilitadoras **não poderão prever prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga** dos valores destinados aos trabalhadores:

*“Art. 182-F. As facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, no âmbito do contrato firmado com as pessoas jurídicas beneficiárias do PAT, **não poderão prever**:*

(...)

***II - prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores; ou**” (grifos nossos)*

O Município de Cabreúva, ao impor pagamento em 30 dias, cria exatamente o cenário proibido pelo decreto, exigindo que a contratada financie o benefício e assumindo risco financeiro que a legislação federal expressamente veda.

Além da ilegalidade normativa, o modelo pós-pago é **tecnicamente inexecutável** dentro do **Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB)**. As empresas emissoras de vale-alimentação operam sob supervisão do Banco Central e estão sujeitas a regras prudenciais que proíbem a disponibilização de créditos sem repasse prévio dos valores, a assunção de risco financeiro incompatível com arranjos de pagamento regulados e qualquer operação que caracterize financiamento ao tomador do benefício.

Nenhuma instituição de pagamento pode carregar cartões sem ter recebido previamente os valores correspondentes, sob pena de violar normas prudenciais, comprometer a integridade do arranjo e incorrer em infração regulatória. O edital, ao exigir operação materialmente impossível, **torna o objeto inexecutável nos termos em que foi estruturado**, criando risco concreto de descumprimento contratual e interrupção do benefício.

A modelagem pós-paga também produz efeitos concorrenciais severos. Ao exigir que a contratada antecipe recursos próprios por até 30 dias, o edital favorece apenas empresas com grande capacidade de capital de giro, excluindo operadoras tecnicamente aptas, mas que não dispõem de estrutura financeira para suportar adiantamentos mensais de grande vulto.

Essa exigência artificial distorce o ambiente concorrencial, viola os princípios da isonomia, da competitividade, da proporcionalidade e da seleção da proposta mais vantajosa, e compromete a eficiência da contratação, reduzindo o universo de participantes e elevando o risco de contratação menos vantajosa para a Administração.

Em síntese, o modelo pós-pago previsto no edital do Município de Cabreúva é **juridicamente inválido, tecnicamente impossível e**

administrativamente prejudicial, impondo-se sua imediata retificação para adequação ao regime pré-pago obrigatório estabelecido pelo marco regulatório federal.

2.1. DA JURISPRUDÊNCIA VEDANDO O FORMATO PÓS-PAGO NO ÂMBITO DO FORNECIMENTO DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO

Se faz forçoso relatar que a Impugnante já teve a oportunidade de submeter a mesma matéria tratada no presente expediente à análise do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, tendo sido consolidada a jurisprudência nos seguintes termos:

*“EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. **VALE ALIMENTAÇÃO.** CARTÕES. PROPOSTA COMERCIAL. TAXA NEGATIVA. IMPOSSIBILIDADE. **PRAZO DE REPASSE OU PAGAMENTO. PROIBIÇÃO. PRECEDENTES.** PROCEDÊNCIA.”¹ (grifos nossos)*

*“EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E FORNECIMENTO DE **VALE-ALIMENTAÇÃO. BENEFÍCIO DE NATUREZA PRÉ-PAGA. DEVER DE ANTECIPAÇÃO DOS CRÉDITOS À FUTURA CONTRATADA.** ADMISSIBILIDADE DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA. EXCESSIVO ÔNUS AO CONSUMIDOR FINAL. AFRONTA AO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DESTA CORTE. PROCEDÊNCIA. RETIFICAÇÕES DETERMINADAS.*

¹ TC-015735.989.22-0. Rel. Conselheiro Renato Martins Costa. D.j. 15.07.2022

1. Em procedimentos licitatórios voltados à contratação de serviços de gestão de benefícios de alimentação e refeição, é vedada a estipulação de taxa de administração negativa, independentemente da inscrição do órgão promotor do certame no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) ou da aplicabilidade das regras emanadas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por medida de proteção aos consumidores vulneráveis, aos quais indiretamente transfere-se o ônus de usufruir créditos em valores incompatíveis com as reais condições de negociação em mercado.

2. **A natureza jurídica do benefício de alimentação pressupõe antecipação dos repasses financeiros, em garantia à tempestiva fruição dos créditos pelos usuários dos cartões**, sem embargo do oportuno adimplemento da remuneração dos serviços de gestão, condicionado à execução das prestações e aprovação das correspondentes faturas, nos moldes do artigo 40, inciso XIV, alínea “a”, da Lei Federal nº 8.666/93.”² (grifos nossos)

“EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO PRESENCIAL. SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO, EMISSÃO E FORNECIMENTO DE **CARTÃO ALIMENTAÇÃO**. TAXA ZERO OU NEGATIVA. IMPOSSIBILIDADE. **PRAZO DE REPASSE/PAGAMENTO DO VALOR A SER INSERIDO NO CARTÃO DE VALE-ALIMENTAÇÃO. DESNATURAÇÃO DA NATUREZA PRÉ-PAGA DOS BENEFÍCIOS**. INDEVIDA LIMITAÇÃO DA REDE DE DELIVERY CREDENCIADA. PROCEDÊNCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

² TC-008340.989.23-5. Rel. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. D.j. 03.05.2023

1. No âmbito de certames destinados ao fornecimento de vale alimentação/refeição, é descabida a exigência e/ou recebimento de qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, em virtude de expressa disposição legal.

2. **O valor correspondente ao benefício a ser inserido nos cartões dos servidores deve ser repassado à Contratada antecipadamente**, nos termos do artigo 3º, II, da Lei Federal nº 14.442/22.”³ (grifos nossos)

A própria **Lei nº 14.133/2021**, em seu **art. 145, §1º**, reconhece que o pagamento antecipado é não apenas possível, mas necessário quando constitui condição indispensável para a execução do objeto:

“Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

§ 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou **se representar condição indispensável** para a obtenção do bem ou **para a prestação do serviço**, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.” (grifos nossos)

No caso do auxílio-alimentação, o repasse prévio dos valores não é uma faculdade administrativa: é condição essencial para que os cartões sejam carregados. Sem repasse prévio, não há crédito; sem crédito, não há execução contratual possível.

³ TC-008192.989.23-4. Rel. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. D.j. 03.05.2023

Assim, o modelo pós-pago previsto no edital não apenas viola o marco regulatório federal, mas impede a própria prestação do serviço contratado, tornando o objeto inexecutável nos termos em que foi estruturado.

Diante desse conjunto normativo, operacional e jurisprudencial, é inequívoco que a manutenção do modelo pós-pago configura vício material grave, capaz de comprometer a legalidade do certame, a segurança jurídica da contratação e a continuidade do benefício aos servidores.

3. DO DESPROPÓSITO DA EXIGÊNCIA DE REDE PRÉVIA E LISTA NOMINAL – IMPOSSIBILIDADE PARA ARRANJO ABERTO

Os **itens 2.6.4 e 2.6.6.1 do Termo de Referência** impõem às empresas interessadas a obrigação de apresentar, já na fase de credenciamento, **rede credenciada pré-constituída**, acompanhada de **declaração formal, lista nominal de estabelecimentos, quantitativos mínimos** e demais informações detalhadas sobre cada ponto de aceitação.

Trata-se de exigência que, embora aparentemente voltada à verificação da capacidade operacional das licitantes, revela-se **materialmente incompatível** com o funcionamento dos **arranjos de pagamento abertos**, amplamente utilizados no setor de benefícios alimentares e expressamente admitidos pelo marco regulatório federal.

No arranjo aberto, a aceitação do cartão decorre da infraestrutura das bandeiras (Visa, Mastercard, Elo, entre outras), que operam redes amplas, pulverizadas e previamente estabelecidas, abrangendo milhares de estabelecimentos em todo o território nacional.

Nesse modelo, **não existe credenciamento individual realizado pela empresa emissora**, tampouco relação jurídica direta entre a administradora do benefício e cada estabelecimento comercial. A rede é dinâmica, mutável, descentralizada e não gerida pela emissora, razão pela qual é tecnicamente impossível apresentar lista nominal de estabelecimentos ou comprovar quantitativos mínimos de aceitação.

Ao exigir rede prévia e listagem nominal, o edital desconsidera a natureza técnica do arranjo aberto, impondo obrigação que somente pode ser atendida por empresas que operam em arranjo fechado. A consequência é direta: cria-se barreira artificial à entrada, restringindo indevidamente a competitividade e violando o princípio da isonomia previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, ao tratar de forma desigual modelos operacionais distintos, sem justificativa técnica ou jurídica idônea.

Além disso, a exigência viola o **art. 9º, “c”, da Lei nº 14.133/2021**, que veda a imposição de requisitos impertinentes ou irrelevantes para garantir a execução contratual. A rede credenciada é elemento típico da **fase de execução**, devendo ser estruturada após a contratação, com prazo razoável para implementação — jamais como condição prévia de habilitação ou credenciamento.

Antecipar essa obrigação transfere às licitantes o risco econômico de realizar investimentos prévios sem garantia de contratação, afrontando os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e planejamento, além de contrariar a já consolidada jurisprudência do **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, a exemplo dos julgados abaixo colacionados:

*“EMENTA: EXAME PREVIO DE EDITAL - PREGÃO - **FORNECIMENTO DE VALE-REFEIÇÃO E VALE-ALIMENTAÇÃO** - **EXIGENCIA DE RELAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS CONVENIADOS**, DE NATUREZA VARIADA, ESPALHADOS POR VARIAS LOCALIDADES DO ESTADO DE SÃO PAULO E POR TODAS AS CAPITAIS DA*

REPUBLICA, INCLUSIVE A CAPITAL FEDERAL, FORMULADA PARA EFEITO DE HABILITAÇÃO TÉCNICA - **SOLICITAÇÃO SO PERTINENTE AO VENCEDOR DO CERTAME - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE.**”⁴ (grifos nossos)

“EMENTA: EXAME PREVIO DE EDITAL. **PROCEDENCIA DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINADO QUE O CREDENCIAMENTO DE ESTABELECIMENTOS DEVE ALCANÇAR APENAS O VENCEDOR DA LICITAÇÃO,** REALIZANDO UMA ANÁLISE CRITERIOSA PARA ESTABELECER O NUMERO DE ESTABELECIMENTOS. REPUBLICAÇÃO DE EDITAL. VOTAÇÃO UNÂNIME”⁵ (grifos nossos)

“EMENTA - EXAME PREVIO DE EDITAL - **RELAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS. CRITÉRIO RESERVADO A FASE DA "CONTRATAÇÃO",** RESERVANDO-SE A DA "HABILITAÇÃO" APENAS O OFERECIMENTO DE ATESTADOS DE COMPROVAÇÃO DE CAPACITAÇÃO OPERACIONAL DA LICITANTE. **INFRINGENCIA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E AMPLA COMPETIÇÃO.** REPRESENTAÇÕES PROCEDENTES”⁶ (grifos nossos)

Esse posicionamento adotado pela Corte de Contas de São Paulo em refutar a apresentação da rede de estabelecimentos credenciados antes da fase de contratação caminha em sentido diametralmente convergente à jurisprudência do Colendo **Tribunal de Contas da União**, sendo exemplo o

⁴ Processo nº 37032/026/07 – Relator: Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga 08.12.07

⁵ Processo nº 17659/026/08 – Relator: Conselheiro Antonio Roque Citadini 30.05.08

⁶ Processo nº 11686/026/07 – Relator: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues 25.04.07

voto proferido pelo Ilustre **Ministro José Múcio Monteiro** nos autos do processo nº **TC-040.371/2012-3**, cujo excerto pedimos vênia para transcrever:

“11. A jurisprudência predominante nesta Corte de Contas é no sentido de que a exigência da apresentação da rede credenciada deve ocorrer na fase de contratação, sendo concedido prazo razoável para que a vencedora do certame credencie os estabelecimentos comerciais fornecedores de refeição, de modo que se possa conciliar a necessidade de obtenção de uma adequada prestação do serviço licitado e com o estabelecimento de requisitos que possibilitem ampla competitividade do procedimento licitatório”⁷ (grifos nossos)

Se a intenção da exigência ora impugnada era aferir a experiência e competência técnica das proponentes para cumprir o objeto do certame, **isso se faz por meio dos atestados de capacidade técnica**, e não impondo a apresentação da relação de estabelecimentos credenciados na fase de habilitação, o que somente deve ser solicitado da proponente vencedora na assinatura do contrato.

Ademais, **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo** domina o entendimento de reconhecer a impossibilidade de exigir lista nominal de estabelecimentos para arranjos abertos. Em decisões paradigmáticas, como nos processos **TC 021622.989.242** e **TC 021667.989.248**, o TCE-SP reconheceu que, para arranjos abertos, **é ilegal exigir lista de estabelecimentos, contratos, declarações ou qualquer forma de comprovação documental da rede**, justamente porque tais documentos não existem nesse modelo operacional.

⁷ Acórdãos nºs. 842/2010-TCU-Plenário, 7.083/2010-TCU-2ª Câmara, 587/2009-TCU-Plenário

O Tribunal determinou que a comprovação deve ser feita por meio de **Declaração de Disponibilidade de Rede**, documento no qual a empresa afirma operar com bandeira que utiliza MCCs compatíveis com alimentação e que, por consequência, disponibiliza rede ampla e automaticamente habilitada.

Essa solução — **Declaração de Disponibilidade de Rede** — é a única juridicamente adequada, tecnicamente pertinente e concorrencialmente isonômica para empresas que operam em arranjo aberto. Ela respeita a natureza técnica do modelo, preserva a competitividade do certame, impede discriminação indireta entre arranjos e garante que a Administração tenha segurança quanto à aceitação do benefício, sem impor obrigações impossíveis ou desproporcionais.

Diante da manifesta incompatibilidade técnica, jurídica e concorrencial, a exigência de rede prévia e lista nominal deve ser **integralmente suprimida**, substituindo-se, no caso de empresas que operam em arranjo aberto, por **Declaração de Disponibilidade de Rede**, em conformidade com o marco regulatório federal e com a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas.

4. DA IMPRÓPRIA VEDAÇÃO AO ARRANJO ABERTO – RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE

O **item 2.3.2 do Termo de Referência** estabelece que, para fins de credenciamento, **somente serão admitidas empresas que operem sob o modelo de arranjo de pagamento fechado**, excluindo expressamente a participação de operadoras que utilizam **arranjos abertos**.

Trata-se de restrição que, além de carecer de qualquer fundamento técnico ou jurídico idôneo, revela-se materialmente ilegal, pois viola

o marco regulatório federal aplicável ao auxílio-alimentação, distorce o ambiente concorrencial e compromete a seleção da proposta mais vantajosa.

O setor de benefícios alimentares é disciplinado por normas federais cogentes — **Lei nº 14.442/2022, Decreto nº 10.854/2021** (consolidado pelo **Decreto nº 12.712/2025**) e regulamentação do **Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB)** — que não estabelecem qualquer distinção hierárquica ou preferência entre arranjos abertos e fechados.

Ambos são **juridicamente válidos, tecnicamente adequados e plenamente compatíveis** com a operação do auxílio-alimentação, desde que observem os limites regulatórios aplicáveis à natureza pré-paga do benefício, à segurança das transações e à destinação alimentar dos créditos.

Ao vedar o arranjo aberto, o edital cria barreira artificial à entrada, restringindo indevidamente a competitividade e favorecendo apenas empresas que operam sob um modelo específico, sem justificativa técnica, regulatória ou operacional que sustente tal discriminação.

A Administração Pública não possui discricionariedade para excluir modelo legítimo, amplamente utilizado no mercado, interoperável, regulado pelo Banco Central e reconhecido como seguro e eficiente para a operacionalização de benefícios alimentares.

Ao limitar o universo de participantes, o edital reduz a concorrência, compromete a economicidade da contratação e impede que os beneficiários tenham acesso a soluções tecnológicas mais modernas, amplas e interoperáveis — exatamente o oposto do que exige o regime jurídico das contratações públicas.

Além disso, a restrição contraria o **marco regulatório federal**, que, ao reformular o setor por meio da Lei nº 14.442/2022, buscou justamente eliminar distorções concorrenciais, promover a neutralidade entre modelos operacionais e impedir práticas que favoreçam artificialmente

determinados agentes econômicos. Não há, em nenhum dispositivo legal ou regulamentar, qualquer autorização para que entes públicos imponham preferência por arranjos fechados ou excluam arranjos abertos.

Diante da manifesta ilegalidade, da ausência de motivação técnica idônea, da violação ao marco regulatório federal e da restrição indevida à competitividade, o **item 2.3.2 do Termo de Referência** deve ser integralmente retificado, permitindo a participação de empresas que operem em **arranjo aberto**.

5. DO PEDIDO

Diante de todas as ilegalidades materiais demonstradas ao longo desta impugnação — notadamente a adoção indevida de modelo pós-pago, a exigência de rede prévia e lista nominal incompatível com arranjos abertos e a vedação ilegal a tais arranjos — torna-se evidente que o edital publicado pelo **Município de Cabreúva** contém vícios substanciais que comprometem sua validade, sua competitividade e a própria exequibilidade da futura contratação.

Em razão disso, requer a retificação do instrumento convocatório para:

I – adequar o fluxo financeiro ao regime pré-pago obrigatório, suprimindo integralmente o modelo pós-pago previsto no **item 9.1 do Termo de Referência**;

II – excluir a exigência de rede prévia e lista nominal de estabelecimentos, previstas nos itens 2.6.4 e 2.6.6.1 do Termo de Referência, substituindo-a, no caso de arranjos abertos, por Declaração de Disponibilidade de Rede, em conformidade com a jurisprudência dos

Tribunais de Contas e com o marco regulatório do setor de meios de pagamento;

III – suprimir a vedação ao arranjo aberto, conforme impropriamente previsto no item 2.3.2 do Termo de Referência, assegurando a participação de empresas que operem sob esse modelo, plenamente admitido pelo marco regulatório federal e já muito difundido no mercado.

Requer-se, outrossim, a republicação do edital, com a consequente reabertura dos prazos, nos termos do art. 55 da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que a alteração do fluxo financeiro impacta diretamente a formulação das propostas, a avaliação dos riscos e a própria decisão das licitantes quanto à participação no certame.

A adoção das medidas ora requeridas é indispensável para assegurar que a contratação se desenvolva em ambiente competitivo, isonômico e juridicamente seguro, preservando-se o interesse público, a legalidade do procedimento e a adequada execução do benefício destinado aos servidores do Município de Cabreúva.

Termos em que,
Pede-se deferimento.

Cabreúva, 16 de setembro de 2026

IGOR LUCIO GOULART
FERREIRA:07955244630

Assinado de forma digital por
IGOR LUCIO GOULART
FERREIRA:07955244630
Dados: 2026.09.16 14:04:35 -03'00'

UP BRASIL ADMINISTRAÇÃO SERVIÇOS E INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA

Igor Lúcio Goulart Ferreira

Analista Jurídico



Resposta à Impugnação

Procedimento: Chamamento Público nº 11/2026 — Credenciamento

Objeto: credenciamento de empresas especializadas para administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação, por meio de cartão eletrônico.

Impugnante: UP BRASIL ADMINISTRAÇÃO SERVIÇOS E INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA.
CNPJ nº 02.959.392/0001-46

I – RELATÓRIO

Trata-se de IMPUGNAÇÃO interposta por UP BRASIL ADMINISTRAÇÃO SERVIÇOS E INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA. contra o Edital de Chamamento Público nº 11/2026 e seu Termo de Referência. Sustenta a Impugnante, em síntese, que:

- a) O item 9.1 do TR (pagamento em até 30 dias, contados da emissão da nota fiscal, após a liquidação da despesa) instituiria fluxo “pós-pago”, vedado pelo art. 3º, II, da Lei nº 14.442/2022 e pelos arts. 175 e 182-F do Decreto nº 10.854/2021, seria tecnicamente inexequível no Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e restritivo da competitividade, afirmando, ainda, que o Município seria “aderente e inscrito” no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT);
- b) Os itens 2.6.4 e 2.6.6.1 do TR, ao exigirem rede credenciada e relação nominal de estabelecimentos, seriam inexequíveis para operadoras de arranjo aberto, devendo ser substituídos por “Declaração de Disponibilidade de Rede”; e
- c) O item 2.3.2 do TR, ao admitir apenas empresas que operem em arranjo de pagamento fechado, restringiria indevidamente a competitividade.

Requer a retificação dos itens impugnados e a republicação do edital, com reabertura de prazos.

Registre-se que as três matérias já foram suscitadas por outras interessadas neste mesmo Chamamento e decididas por este Setor. Por essa razão, esta resposta remete aos documentos já produzidos, cujos fundamentos são reiterados.

II – Do item 9.1 do TR – Prazo de Pagamento

A alegada ilegalidade do pagamento em até 30 dias já foi integralmente examinada e afastada nos seguintes documentos:

- Esclarecimento prestado à ALELO S.A.; e
- Resposta à Impugnação de ALELO S.A.

Nesses documentos ficou demonstrado que a natureza pré-paga do benefício está preservada na relação entre a credenciada e o beneficiário, pois os créditos são disponibilizados em até 3 (três) dias úteis do pedido, independentemente da emissão, liquidação ou pagamento da nota fiscal.

O pagamento à credenciada é despesa pública e se submete aos estágios de empenho, liquidação e pagamento Lei nº 4.320/1964, em conformidade com a orientação reiterada do TCE-SP (TC-008227.989.23-



3 e correlatos; TC-022941.989.22-0). O pagamento antecipado é exceção e depende dos requisitos do art. 145, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

O Parecer PGBC nº 311/2016 não possui força normativa capaz de afastar as normas gerais de finanças públicas e de licitações e contratos, cabendo a cada interessada avaliar sua capacidade de executar o objeto nas condições do edital.

Dos argumentos ora apresentados, observa-se:

- 1º) Da alegada condição de beneficiário do PAT: A Impugnante afirma que o Município seria “aderente e inscrito” no PAT. A afirmação não procede. O comprovante emitido pelo MTE (Anexo), registra o status “**Inativo**”, de modo que o Município não é pessoa jurídica beneficiária ativa do Programa.
- 2º) Dos precedentes do TCE-SP invocados: Os julgados citados são anteriores ao entendimento firmado pelo Tribunal Pleno a partir de 10/05/2023 (TC-008227.989.23-3, TC 020294.989.24, ...) e reafirmado em decisões posteriores, segundo o qual a exigência de natureza pré-paga se dirige à relação entre a administradora e o beneficiário, sem exonerar o ente público de observar os estágios da despesa pública antes de pagar.
- 3º) Do art. 145, § 1º, da Lei nº 14.133/2021: A Impugnante cita o dispositivo como se ele autorizasse a antecipação, mas ele só a admite em caso excepcional: quando há economia ou quando a antecipação é indispensável para o serviço, com justificativa prévia no processo e previsão expressa no edital. O que não ocorre neste caso. Além disso, o TCE-SP entende que o pagamento à administradora deve seguir os estágios da despesa pública, como já exposto.
- 4º) Da alegada inexecuibilidade no SPB e do suposto “financiamento compulsório”: O prazo do item 9.1 conta da emissão da nota fiscal. Não há número mínimo de adesões e as condições de execução e de pagamento são conhecidas de antemão (TR, itens 1.4 e 5.3.13.1). Por isso, não há financiamento compulsório.

III – Dos itens 2.6.4 e 2.6.6.1 do TR – Rede Credenciada

A exigência de rede credenciada, seu quantitativo mínimo e sua comprovação já foram objeto de:

- Esclarecimentos à MS BENEFÍCIOS;
- Resposta à Impugnação de LE CARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA.; e
- Resposta à Impugnação de VB-SERVIÇOS COMÉRCIO E ADMINISTRAÇÃO LTDA.

Os fundamentos ali expostos são reiterados.

Em síntese, os quantitativos mínimos correspondem aos já exigidos no Pregão nº 01/2021 deste Município para o mesmo objeto, com ajustes pontuais de distribuição geográfica, e visam preservar aos empregados públicos o padrão de cobertura já usufruído.

A comprovação é feita por declaração formal do representante legal e relação da rede em arquivo eletrônico editável (TR, itens 2.6.4 e 12.9, IV, “f” e “g”).

Quanto às alegações apresentadas pela primeira vez:



- 1º) Perda de objeto: O argumento da Impugnante parte da premissa de que a interessada opera em arranjo aberto, no qual a aceitação decorre das bandeiras. Mantida a exigência de arranjo fechado, fica prejudicado este item.
- 2º) Compatibilidade com o arranjo fechado: No modelo adotado, a credenciada habilita, identifica, gerencia e reembolsa diretamente os estabelecimentos de sua rede, vedadas a terceirização e a subcontratação dessa atividade, devendo fiscalizá-la e descredenciar os que adotarem práticas irregulares. A relação nominal é, portanto, informação de que a credenciada dispõe. É ela que permite ao Município verificar o cumprimento dos quantitativos por localidade e a natureza alimentar dos estabelecimentos, o que uma declaração genérica de aceitação da bandeira não permite.
- 3º) Dos precedentes do TCE-SP (2007 e 2008) e do TCU (Acórdãos nº 587/2009, 842/2010 e 7.083/2010): As ementas e transcritos trazidos pela Impugnante, tratam de licitações na modalidade “pregão”, em que a rede era exigida como condição de habilitação e concluem que sua apresentação cabe ao vencedor do certame.
- No credenciamento não há vencedor único, todas as interessadas que cumprem os requisitos são habilitadas e a escolha cabe ao beneficiário. Ademais, os quantitativos foram dimensionados a partir do levantamento de residência dos aproximadamente 1.700 empregados públicos.
- 4º) Do art. 9º, I, “c”, da Lei nº 14.133/2021: A rede credenciada não é requisito impertinente ou irrelevante, constitui obrigação essencial do objeto (TR, item 2.6.1), pois o benefício só cumpre sua finalidade se aceito em estabelecimentos aptos ao fornecimento de gêneros alimentícios. Além do mais, uma possível redução na rede credenciada refletiria diretamente numa facilidade que o empregado público de Cabreúva já dispõe.

IV – Do pedido de republicação e reabertura de prazos

Não havendo retificação do instrumento convocatório, resta prejudicado o pedido.

V – DECISÃO

Ante o exposto, este Setor de Gestão de Pessoas manifesta-se pelo CONHECIMENTO da Impugnação apresentada por UP BRASIL ADMINISTRAÇÃO SERVIÇOS E INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA. e, no mérito, pelo seu NÃO PROVIMENTO, mantendo-se inalteradas as disposições do Edital de Chamamento Público nº 11/2026 e do Termo de Referência

Publique-se nos mesmos meios utilizados para a divulgação do Edital e junte-se aos autos.

Cabreúva/SP, 21 de setembro de 2026.

GIZELE GIACOMINI
CAMILO:26428723867

Assinado de forma digital por
GIZELE GIACOMINI
CAMILO:26428723867
Dados: 2026.09.21 14:04:36 -03'00'

Gizele Giacomini Camilo
Chefe do Setor de Gestão de Pessoas
Secretaria de Gestão Pública



Ministério do Trabalho e Emprego

COMPROVANTE DE CADASTRO DE EMPRESA BENEFICIÁRIA NO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR

Registro no PAT:	BE081938
Data do Cadastro:	19/08/2026 14:19:10
Inscrição:	46.634.432/0001-55
Razão Social/Nome:	Prefeitura de Cabreúva
Endereço:	FLORIANO PEIXOTO, 158
Bairro:	CENTRO
Município/UF:	CABREUVA/SP
CEP:	13.315-000
Telefone:	(00)45288-300
E-mail:	gabinete@cabreuva.sp.gov.br
Status:	Inativo

--