



Prefeitura Municipal de Birigui

CNPJ 46.151.718/0001-80

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

PREFEITURA MUNICIPAL DE BIRIGUI - SP

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

Edital de Credenciamento nº 103/2026

À empresa: VR Benefícios e Serviços de Processamento Instituição de Pagamento S.A.

Trata-se de peça de impugnação apresentada pela empresa VR Benefícios e Serviços de Processamento Instituição de Pagamento S.A., que questiona exigências de habilitação e operacionais contidas no instrumento convocatório do Credenciamento nº 103/2026, a saber: a) exigência de autorização do Banco Central como Emissor de Moeda Eletrônica; b) exigência de relatório descritivo ou manual de operações para comprovação de viabilidade da Portabilidade Gratuita; e c) exigência de declaração de Interoperabilidade Plena imediata. A impugnante alega, em síntese, que tais exigências possuem caráter restritivo, violam princípios licitatórios e carecem de regulamentação técnica e temporalizada.

Após análise minuciosa das razões expostas, a Administração Pública Municipal conhece da impugnação, por tempestiva, e, no mérito, julga-a **PARCIALMENTE PROCEDENTE**, determinando a posterior alteração e republicação do ato convocatório pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

1. DA LEGALIDADE E DA EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO BANCO CENTRAL (IMPROCEDENTE)

A exigência de comprovação de funcionamento como Instituição de Pagamento (IP), na modalidade de Emissor de Moeda Eletrônica (**Resolução BCB nº 80/2021**), encontra-se totalmente respaldada ante a discricionariedade técnica da Administração Pública. A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece expressamente que os requisitos de habilitação e as condições contratuais visam demonstrar a aptidão técnica e a robustez jurídica da empresa para cumprir obrigações futuras.

A fixação de critérios rigorosos de fiscalização e governança corporativa fundamenta-se nos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, mostrando-se



SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

vital diante do histórico recente desta municipalidade. O Município de Birigui já enfrentou graves problemas operacionais decorrentes de contratações anteriores em que empresas com perfil econômico e institucional fragilizado abandonaram intempestivamente ou executaram inadequadamente os serviços pactuados.

Recentemente, este Órgão sofreu notórios prejuízos com a instituição financeira contratada para este mesmo objeto, cujo vínculo precisou ser rescindido unilateralmente. Na ocasião, a referida operadora tornou-se alvo de severas investigações promovidas por órgãos de persecução penal e autoridades fiscais, culminando no bloqueio judicial das contas daquela instituição e desestabilizando por completo a rede credenciada. Como reflexo direto, mais de 3.000 servidores municipais foram impedidos de utilizar seus vales-alimentação para subsistência essencial, enquanto o comércio local suportou o inadimplemento dos repasses.

O gerenciamento de cartões de alimentação exige liquidez contínua, idoneidade inabalável e estrita submissão aos órgãos reguladores estatais. **A exigência de autorização do Banco Central do Brasil constitui legítima medida de autotutela administrativa e mitigação de riscos.** O critério visa exclusivamente resguardar o **interesse público, blindar o erário** e garantir que a futura contratada disponha de supervisão prudencial ativa, evitando novos quadros de desassistência aos servidores públicos. Portanto, neste ponto, **mantém-se inalterado o edital.**

2. DA EXIGÊNCIA DE PORTABILIDADE GRATUITA (PROCEDENTE)

No que tange à exigência de apresentação de “Relatório descritivo ou manual de operações que demonstre a viabilidade tecnológica para a realização da Portabilidade Gratuita dos créditos”, assiste razão à impugnante.

A **Lei nº 14.442/2022** e o **Decreto nº 11.678/2023** introduziram o direito à portabilidade no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), prevendo, contudo, que as condições de operacionalização técnica e os protocolos sistêmicos seriam definidos por ato do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego.

Até a presente data, o Ministério do Trabalho e Emprego não editou o regramento complementar definindo o padrão tecnológico uniforme para a troca de



SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

informações e saldos entre as operadoras de destino e origem. Exigir das licitantes a apresentação de um manual operacional próprio, sem parâmetros fixados na legislação nacional ou no próprio edital, abre margem para avaliações de cunho subjetivo por parte da comissão de julgamento. Tal cenário confronta diretamente os princípios do julgamento objetivo, da isonomia e da segurança jurídica preconizados pela Lei nº 14.133/2021. **Desse modo, acolhe-se o pedido para excluir tal exigência do rol de habilitação**

3. DA EXIGÊNCIA DE INTEROPERABILIDADE PLENA (PROCEDENTE EM PARTE)

A impugnante contesta o item que exige a comprovação imediata de Arranjo de Pagamento Aberto com garantia de “interoperabilidade plena” de seus meios de pagamento.

Com efeito, o **Decreto Federal nº 12.712, de 11 de novembro de 2025**, ao alterar o **Decreto nº 10.854/2021**, fixou em seu art. 182-D, inciso II, um cronograma escalonado de transição para o mercado, concedendo o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias para que os arranjos de pagamento promovam as adequações necessárias em seus sistemas operacionais para viabilizar a interoperabilidade. Esse prazo regulamentar expira apenas em novembro de 2026, data posterior à entrega dos envelopes deste certame.

Exigir o cumprimento imediato e integral de uma obrigação cujo prazo de carência regulatório fixado pelo Governo Federal ainda se encontra em curso configura restrição desproporcional à ampla competitividade. Não obstante, a busca da Administração por arranjos abertos que ampliem a capilaridade da rede credenciada é legítima e amparada pelo interesse público.

Para harmonizar a necessidade administrativa com o ordenamento jurídico, reforma-se parcialmente o item para admitir, em substituição à comprovação imediata, a apresentação de Declaração de Compromisso de observância e adequação à Interoperabilidade Plena a partir do término do prazo legal previsto no art. 182-D, caput, inciso II, do **Decreto nº 10.854/2021**. Ademais, resta esclarecido que tais obrigações não configuram garantia de resultado absoluto de aceitação em todo e qualquer estabelecimento comercial de forma individualizada, cuja adesão depende de fatores alheios à esfera de controle exclusivo da emissora.



Prefeitura Municipal de Birigui

CNPJ 46.151.718/0001-80

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

4. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, a Administração Pública Municipal julga a impugnação apresentada **PARCIALMENTE PROCEDENTE**. Determina-se a suspensão cautelar do certame para a devida exclusão da exigência de relatório de portabilidade e a readequação da cláusula de interoperabilidade plena.

Nos termos do art. 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, o Edital e o Termo de Referência revisados serão republicados, restituindo-se integralmente a abertura de prazos para a formulação de propostas e entrega de documentação, garantindo-se a máxima publicidade no sítio eletrônico oficial.

Birigüi/SP, 10 de setembro de 2026.

THIAGO GRILLO
AZEVEDO:3279
8337879

Assinado de forma digital por THIAGO
GRILLO AZEVEDO:32798337879
DN: c=BR, o=ICP-Brasil,
ou=41540344000170, ou=Secretaria da
Receita Federal do Brasil - RFB, ou=RFB e-
CPF A3, ou=(EM BRANCO),
ou=videoconferencia, cn=THIAGO
GRILLO AZEVEDO:32798337879
Dados: 2026.09.10 13:52:02 -03'00'

Thiago Grillo Azevedo
Secretário de Administração



ILUSTRÍSSIMA COMISSÃO ESPECIAL DE JULGAMENTO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE BIRIGUI/SP

REF.: INEXIGIBILIDADE 24/2026

CREDENCIAMENTO Nº 03/2026

EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 103/2026

VR BENEFÍCIOS E SERVIÇOS DE PROCESSAMENTO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A. ("VR"), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 02.535.864/0001-33, estabelecida Avenida dos Bandeirantes 460 – Brooklin Paulista – São Paulo/SP, CEP 04553-900, não concordando com os termos do edital do CREDENCIAMENTO PÚBLICO em epígrafe, vem, tempestivamente, por seu representante legal, interpor **IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL**, pelas razões de fato e de direito, doravante aduzidas.

I- DO CERTAME

O presente procedimento de CREDENCIAMENTO Nº 03/2026, tem por objeto: *"Credenciamento de empresa especializada para prestação de serviços de implantação, gerenciamento, administração, fiscalização, emissão, fornecimento e manutenção, por cartão eletrônico com chip, facultado o uso de tecnologia de comunicação por aproximação via carteiras digitais (NFC e/ou QR CODE), e respectivas senhas, com a obrigatoriedade de creditar nos respectivos cartões, os valores correspondentes ao vale-alimentação aos servidores ativos da Prefeitura Municipal de Birigui - SP, conforme Lei Municipal nº 4.022/2002 e suas alterações, para aquisição de produtos hortifrutigranjeiros e gêneros alimentícios, em estabelecimentos comerciais do ramo pertinente (supermercados, armazéns, açougues, peixarias, produtos de hortifrutigranjeiros, comércios de laticínios e/ou frios, padarias e similares) através de Arranjo Aberto, garantindo interoperabilidade e aceitação em qualquer terminal de pagamento, cujo edital de credenciamento ficará permanentemente aberto, conforme Termo de Referência".*

O referido edital possui ilegalidades e não atende aos princípios constitucionais e licitatórios. Desta forma, não restou alternativa à ora **impugnante**, senão apresentar esta impugnação contra o Edital, pelas



razões jurídicas abaixo relacionadas:

II. DA EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO BANCO CENTRAL

O edital prevê, como comprovação da capacidade técnica, a apresentação de autorização do banco central, vejamos:

a) Autorização do Banco Central: Comprovante de autorização de funcionamento como Instituição de Pagamento (IP), na modalidade de Emissor de Moeda Eletrônica, nos termos da Resolução BCB nº 80/2021 ou norma superveniente.

Ocorre que, o objeto do credenciamento, entretanto, consiste na contratação de empresas especializadas na implantação, gerenciamento, administração, emissão, fornecimento e manutenção de cartões destinados ao vale-alimentação dos servidores ativos da Prefeitura Municipal de Birigui, benefício instituído pela legislação municipal, destinado exclusivamente à aquisição de gêneros alimentícios.

Veja que, não consta do Edital, do Estudo Técnico Preliminar ou do Termo de Referência qualquer demonstração de que a execução do objeto torne juridicamente indispensável que toda empresa credenciada seja, ela própria, uma Instituição de Pagamento autorizada pelo Banco Central na modalidade específica de Emissor de Moeda Eletrônica.

A Resolução BCB nº 80/2021 disciplina a constituição e o funcionamento das instituições de pagamento.

No entanto, com a alteração promovida pela Resolução BCB nº 494, de 5 de setembro de 2025, o art. 9º da Resolução nº 80 passou a determinar que a instituição de pagamento solicite autorização ao Banco Central para iniciar a prestação de serviço de pagamento, devendo incluir no pedido as modalidades em que pretende atuar.

Todavia, dessa norma não decorre automaticamente que toda pessoa jurídica que forneça auxílio-alimentação seja obrigatoriamente uma Instituição de Pagamento na modalidade Emissor de Moeda Eletrônica.



O próprio Banco Central esclarece que a Instituição de Pagamento é a pessoa jurídica que viabiliza determinados serviços de pagamento no âmbito de arranjo de pagamento e que a modalidade Emissor de Moeda Eletrônica está relacionada à gestão de conta de pagamento do tipo pré-paga.

Mais importante, a própria autoridade reguladora esclarece que a prestação de serviços de pagamento não constitui atividade exclusiva de instituições de pagamento, podendo também ser realizada por instituições financeiras, conforme a legislação aplicável.

Consequentemente, a obrigação regulatória aplicável a determinada Instituição de Pagamento não pode ser automaticamente convertida em condição universal de habilitação sem demonstração de que a execução concreta do objeto exige que a própria contratada esteja enquadrada exatamente naquela modalidade regulatória.

A regulamentação dos arranjos de pagamento estabelece tratamento próprio para determinados instrumentos oferecidos em programas destinados à concessão de benefícios a pessoas naturais em função de relações de trabalho ou similares, bem como para benefícios de alimentação destinados à aquisição de gêneros alimentícios instituídos por lei.

O próprio Edital estabelece que o objeto é destinado aos servidores ativos da Prefeitura Municipal de Birigui, bem como que o vale-alimentação encontra fundamento na Lei Municipal nº 4.022/2002 e que os recursos deverão ser utilizados para aquisição, unicamente, de produtos hortifrutigranjeiros e gêneros alimentícios.

Assim, caberia à Administração Pública demonstrar, mediante fundamento técnico-regulatório específico, o motivo pelo qual esse modelo concreto de benefício necessariamente exige que toda empresa executora seja autorizada pelo BCB como Emissor de Moeda Eletrônica.

A Administração pode estabelecer requisitos técnicos e regulatórios destinados a garantir a execução segura do contrato.

Todavia, quando tais requisitos possuem aptidão para excluir empresas do credenciamento, deve existir correlação objetiva, proporcional e demonstrável entre a exigência e a parcela da atividade que será efetivamente desempenhada pela contratada.



Ademais, cabe ressaltar que o procedimento adotado pela Administração é de credenciamento com seleção a critério de terceiros, no qual a própria Prefeitura declara inexistir limite de credenciados que atendam às condições editalícias.

A própria estrutura jurídica adotada procura, portanto, possibilitar o ingresso do maior número possível de empresas tecnicamente aptas, transferindo aos beneficiários a escolha da prestadora.

Nesse cenário, uma condição regulatória capaz de excluir operadores que possam executar regularmente o objeto deve estar especialmente fundamentada.

Sendo assim, não é pertinente tal exigência, devendo a Administração Pública suspender o presente certame para excluir a exigência restritiva.

III. DA EXIGÊNCIA DE PORTABILIDADE

O item 8.5.1, alínea “c”, do Edital, reproduzido no item 4.2.1, alínea “d”, do Termo de Referência, exige das interessadas “Relatório descritivo ou manual de operações que demonstre a viabilidade tecnológica para a realização da Portabilidade Gratuita dos créditos”, atribuindo a obrigação ao art. 3º da Lei nº 14.442/2022.

A exigência merece retificação.

Inicialmente, o fundamento legal indicado pelo instrumento convocatório não corresponde à matéria nele exigida. O art. 3º da Lei nº 14.442/2022 disciplina vedações aplicáveis à contratação do auxílio-alimentação, incluindo deságio, prazos incompatíveis com a natureza pré-paga e benefícios indiretos, não constituindo o dispositivo legal que estabelece a portabilidade.

Quanto ao relatório exigido, o instrumento convocatório não estabelece os requisitos técnicos e operacionais necessários para a comprovação exigida, não definindo procedimento de transferência, agentes envolvidos, tratamento dos saldos, prazos, responsabilidades, padrão tecnológico, integração entre operadoras ou mesmo os critérios objetivos que serão empregados pela Administração para



aprovação ou rejeição do “relatório descritivo ou manual de operações”.

A ausência desses parâmetros permite avaliação subjetiva de requisito que interfere diretamente na habilitação das interessadas, comprometendo a objetividade, a isonomia e a competitividade do credenciamento.

Embora a portabilidade gratuita dos benefícios de alimentação possua previsão legal, a exigência editalícia, tal como formulada, merece revisão, especialmente porque transforma uma obrigação de natureza regulatória e operacional em requisito prévio de demonstração de capacidade tecnológica, sem estabelecer parâmetros objetivos, uniformes e normativamente definidos para sua comprovação.

A Lei nº 14.442/2022 introduziu na Lei nº 6.321/1976 a obrigação de observância da portabilidade gratuita do serviço, mediante solicitação expressa do trabalhador, remetendo expressamente ao Poder Executivo a definição das demais normas aplicáveis ao instituto. Portanto, a legislação assegura o direito à portabilidade, mas não institui, por si só, requisito de habilitação consistente na apresentação de “relatório descritivo” ou “manual de operações” pelas empresas participantes de procedimentos licitatórios ou de credenciamento.

Posteriormente, o Decreto nº 11.678/2023 conferiu nova redação ao art. 182 do Decreto nº 10.854/2021, disciplinando a portabilidade. De acordo com o dispositivo, as instituições que mantêm as contas de pagamento devem assegurar a transferência dos valores para conta de titularidade do mesmo trabalhador, mantida por instituição diversa, de mesma natureza e referente ao mesmo produto. A portabilidade depende de solicitação expressa do trabalhador e deve ocorrer gratuitamente.

Todavia, o próprio regulamento reconhece a existência de uma dimensão operacional ainda sujeita à atuação regulamentar da autoridade competente. Com efeito, o § 10 do art. 182 do Decreto nº 10.854/2021 prevê expressamente que ato do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego poderá dispor sobre as condições de operacionalização da portabilidade.

Essa distinção é fundamental. Uma coisa é a existência jurídica do direito à portabilidade; outra, substancialmente diferente, é exigir dos participantes de determinado certame a demonstração prévia de uma solução tecnológica específica, segundo documentação criada pelo próprio edital, sem indicação de padrão técnico-regulatório objetivo que permita aferir, em igualdade de condições, o atendimento da exigência.



A situação torna-se ainda mais relevante diante da edição do Decreto nº 12.712/2025, que promoveu nova regulamentação do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT e estabeleceu regras específicas para abertura dos arranjos e interoperabilidade. O Decreto determinou que os arranjos abrangidos pelo art. 174 garantam interoperabilidade plena e, ao mesmo tempo, concedeu prazo de 360 dias, contado da publicação do Decreto nº 12.712/2025, para que os arranjos alterem suas regras e sistemas operacionais a fim de viabilizar essa obrigação.

Embora portabilidade e interoperabilidade sejam institutos distintos, a regulamentação evidencia que a transformação estrutural do ecossistema de benefícios alimentação/refeição está submetida a regras técnicas, prazos de adaptação e mecanismos regulatórios próprios. Não se mostra juridicamente adequado que o instrumento convocatório antecipe ou crie, por iniciativa própria, padrão tecnológico de comprovação que não esteja claramente previsto na regulamentação aplicável.

A ilegalidade torna-se ainda mais evidente quando se observa que a exigência se limita a solicitar “relatório descritivo ou manual de operações que demonstre a viabilidade tecnológica”, sem estabelecer, de forma objetiva, qual conteúdo mínimo deverá constar do documento, quais funcionalidades serão avaliadas, quais parâmetros técnicos deverão ser atendidos, quais testes serão realizados ou quais critérios determinarão sua aprovação ou reprovação.

Trata-se, portanto, de exigência aberta e subjetiva, capaz de conferir à Administração margem excessiva para decidir quais soluções seriam consideradas tecnologicamente aptas.

Essa sistemática confronta diretamente os princípios que regem as contratações públicas, especialmente a isonomia, competitividade, proporcionalidade, julgamento objetivo e segurança jurídica. A Lei nº 14.133/2021 veda expressamente aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório ou que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico da contratação.

O que se impugna é a transformação dessa obrigação regulatória em requisito prévio de participação, mediante documento atípico e sem critérios objetivos de aferição.

Visto que a legislação do PAT ainda não definiu a operacionalização técnica desse direito, ou seja, não há prazo, protocolo ou procedimento padronizado entre operadora de origem e operadora de



destino publicado pelo Ministério do Trabalho e Emprego para a execução da portabilidade, não tem como isso ser exigência de habilitação no certame licitatório.

Qualquer relatório apresentado pelas licitantes vai descrever uma solução própria, não a demonstração de conformidade com um procedimento oficial, porque esse procedimento oficial ainda não foi fechado pelo Ministério do Trabalho.

Em matéria de contratação pública, a exigência técnica deve guardar pertinência, necessidade e proporcionalidade com o objeto, não bastando invocar genericamente uma obrigação legal para criar documento adicional de habilitação. Se a legislação assegura a portabilidade ao trabalhador, cabe ao edital exigir seu cumprimento nos termos da regulamentação aplicável; não lhe cabe, contudo, estabelecer mecanismo próprio e subjetivo de certificação tecnológica sem fundamento normativo específico.

IV. DA EXIGÊNCIA DE “INTEROPERABILIDADE PLENA”

O edital exige que a solução opere sob arranjo de pagamento aberto, devendo observar o modelo de interoperabilidade plena, partindo do pressuposto de que esse modelo garantiria, automaticamente, aceitação universal, vejamos:

“d) Comprovação de Arranjo Aberto: Declaração subscrita pelo representante legal atestando que a operadora utiliza Arranjo de Pagamento Aberto, garantindo a Interoperabilidade plena de seus meios de pagamento (cartão físico e/ou digital).”

Tal previsão editalícia deve ser alterada.

Cumprir destacar que a exigência de interoperabilidade, prevista no artigo 177 do Decreto nº 10.854/2021, com redação atribuída pelo Decreto nº 12.712/2025, nos moldes estabelecidos pela regulamentação aplicável ao Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, encontra-se submetida a período específico de adaptação normativa e operacional expressamente fixado pelo próprio regulamento, durante o qual não se mostra juridicamente razoável exigir dos interessados o cumprimento antecipado de obrigação cujo prazo legal de implementação ainda não se exauriu.

O art. 182-D, caput, inciso II, do Decreto nº 10.854/2021, incluído pelo Decreto nº 12.712/2025,



estabeleceu prazo de 360 dias, contado da publicação deste último, ocorrida em 12/11/2025, para que os arranjos alterem regras e sistemas operacionais a fim de cumprir a obrigação de interoperabilidade, vejamos:

“Art. 182-D. Os arranjos de pagamento de que trata o art. 174 deverão alterar suas regras e seus sistemas operacionais para viabilizar o cumprimento das obrigações dispostas nos:

*II - art. 177, **quanto à interoperabilidade, no prazo de trezentos e sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025**, independentemente da regulamentação prevista no art. 182-H, caput, inciso V;”*

Ou seja, esse prazo se encerra somente em novembro de 2026, sendo posterior a entrega da documentação do credenciamento, portanto, não sendo exigível uma determinação que ainda encontrasse em período de viabilização pelas empresas do ramo.

Dessa forma, com o prazo de implementação em curso, a obrigação de interoperabilidade ainda não é exigível como se já estivesse plenamente vigente. A previsão de período de transição tem justamente por finalidade possibilitar que os agentes envolvidos promovam as necessárias adequações técnicas, sistêmicas, contratuais e operacionais antes da plena exigibilidade da nova disciplina.

Não se pode tratar a obrigação futura como obrigação legal já plenamente exigível. Embora a disciplina da interoperabilidade já integre o ordenamento, o próprio Decreto conferiu aos agentes regulados prazo até novembro de 2026 para promover as adaptações necessárias à sua implementação integral. Por consequência, antes do termo regulamentar, não se pode exigir dos agentes a demonstração de interoperabilidade plena como condição já integralmente implementada.

Nesse contexto, condicionar a participação no certame, a habilitação da licitante ou a execução imediata do objeto à comprovação de interoperabilidade plena antes do término do prazo regulamentar representa antecipação indevida dos efeitos da norma, criando requisito mais gravoso do que aquele atualmente imposto pelo próprio ordenamento jurídico e potencialmente restringindo, sem amparo legal e de forma desproporcional, a competitividade do procedimento licitatório.

Tal circunstância afronta os princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, isonomia



e competitividade que regem as contratações públicas, especialmente à luz da Lei nº 14.133/2021, uma vez que restringe injustificadamente o universo de potenciais competidores em benefício daqueles que, por circunstâncias particulares, já tenham antecipado voluntariamente uma adequação cujo prazo regulatório permanece em curso.

A discricionariedade administrativa na definição das condições da contratação não autoriza a criação de barreiras de acesso desnecessárias ou desproporcionais, tampouco a transformação de obrigação futura em requisito presente de habilitação ou execução.

Anote-se, ademais, que o regime instituído pelo Decreto nº 12.712/2025 é expressamente escalonado: o art. 182-D fixa prazos distintos para obrigações distintas, sendo de cento e oitenta dias o da abertura dos arranjos (inciso I) e de trezentos e sessenta dias o da interoperabilidade (inciso II). Antecipar o segundo prazo equivale a desconsiderar a gradação que o próprio regulamento estabeleceu.

O caminho adequado, portanto, é a técnica declaratória: declaração de compromisso de observância da interoperabilidade a partir do término do prazo do art. 182-D, caput, inciso II, solução que atende integralmente à finalidade perseguida pela Administração sem antecipar indevidamente os efeitos da norma nem restringir a competitividade.

Ainda que a Administração venha a sustentar que a antecipação da exigência de interoperabilidade plena se mostra conveniente ou adequada às necessidades da contratação, tal circunstância deve ser analisada em conjunto com o cronograma regulatório expressamente estabelecido pelo Decreto nº 10.854/2021, especialmente porque o prazo destinado à implementação integral dessa obrigação ainda se encontra em curso.

Considerando, portanto, que a interoperabilidade plena ainda se encontra submetida ao prazo de implementação previsto no art. 182-D, caput, inciso II, do Decreto nº 10.854/2021, eventual exigência antecipada dessa funcionalidade, como requisito autônomo da contratação, requer especial fundamentação quanto à sua necessidade e adequação às finalidades do certame.

Assim, ainda que se cogitasse de eventual antecipação dessa exigência, mostra-se necessário que ela esteja acompanhada de justificativa técnica suficiente e de parâmetros objetivos de aferição, de modo a assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e evitar que obrigação regulatória ainda em fase de implementação seja compreendida como requisito já integralmente exigível por força da



regulamentação vigente.

V. DA AUSÊNCIA DE PARÂMETRO OBJETIVO DE AFERIÇÃO E DA COMPETÊNCIA SANCIONATÓRIA NO ÂMBITO DO PAT

Independentemente da não exigibilidade temporal acima demonstrada, a exigência do item 8.5.1, alínea “d”, do Edital, reproduzido no item 4.2.1, alínea “b”, do Termo de Referência é, hoje, insuscetível de aferição objetiva. O art. 182-H, caput, inciso V, do Decreto nº 10.854/2021 atribui ao órgão competente a edição de normas complementares relativas à interoperabilidade de que trata o art. 177 — normas que ainda não foram editadas. Inexistindo padrão técnico regulamentar que defina o conteúdo, os protocolos e a forma de comprovação da “interoperabilidade plena”, não dispõe a Administração de critério objetivo e isonômico para verificar o atendimento do requisito, o que contraria o art. 5º e o art. 18, § 1º, caput e incisos V e X, da Lei nº 14.133/2021 — dispositivos que exigem, na fase preparatória, a demonstração da viabilidade técnica da contratação e o levantamento das alternativas possíveis no mercado, com justificativa técnica da solução eleita —, além de configurar a situação vedada pelo art. 9º, inciso I, alínea “a”, do mesmo diploma.

Registre-se que a impugnante não pretende prorrogação do prazo regulamentar: o próprio art. 182-D, caput, inciso II, é expresso ao fixar o prazo de trezentos e sessenta dias “independentemente da regulamentação prevista no art. 182-H, caput, inciso V”. O que se sustenta é coisa distinta: na ausência de parâmetro técnico, a obrigação em curso de implementação não pode ser convertida em requisito presente de habilitação ou de aceitabilidade da proposta.

Acresce que o descumprimento das obrigações previstas nos arts. 174, 177, 182-B, 182-C e 182-D do Decreto nº 10.854/2021 acarreta, nos termos do art. 182-E, a aplicação das sanções do art. 3º-A, caput, incisos I a III, da Lei nº 6.321/1976, cuja imposição compete à autoridade responsável pelo Programa de Alimentação do Trabalhador. Trata-se, portanto, de obrigação regulatória dotada de autoridade e de regime sancionatório próprios, que não pode ser reapropriada pela Administração municipal como condição de participação em certame licitatório.

Por fim — e este é o ponto central —, a premissa técnica adotada pelos itens 14.3, alínea “a”, e 14.1 do Edital merece correção, porque neles se tratam como sinônimos três institutos distintos: (i) a operação sob arranjo aberto de pagamento; (ii) a interoperabilidade plena; e (iii) a extensão da rede



credenciada, com a consequente aceitação do cartão pelo estabelecimento comercial.

Observe-se que a norma estrutura ambas as obrigações no plano dos participantes do arranjo: quem pode nele ingressar, o que se compartilha entre os participantes e a vedação de tratamento discriminatório entre transações. Nenhuma delas é definida pela aceitação do cartão em estabelecimento comercial determinado — aceitação que depende de atos de terceiros, a saber, o credenciamento do estabelecimento por credenciadora participante e a habilitação dos respectivos terminais, circunstâncias que não se encontram na esfera de disponibilidade da emissora.

Ao afirmar, contudo, que a interoperabilidade plena garantiria que o cartão “seja aceito na rede credenciada de forma ampla” (item 14.3, alínea “a”) e que o arranjo aberto se destina “para garantia de ampla rede credenciada” (item 14.1), o edital atribui a esses institutos efeito que a regulamentação não lhes confere, convertendo obrigações de compartilhamento e de não discriminação entre participantes em garantia de extensão de rede e de aceitação universal.

Nesse ponto, importa esclarecer que não se pretende afastar a relação existente entre interoperabilidade e ampliação das possibilidades de utilização da rede credenciada. A interoperabilidade, por sua própria finalidade regulatória, busca favorecer o compartilhamento da rede e ampliar as possibilidades de aceitação dos instrumentos de pagamento.

Essa finalidade, contudo, não se confunde com a atribuição à contratada de uma garantia absoluta de aceitação do cartão em todo e qualquer estabelecimento comercial individualmente considerado. A efetiva aceitação em determinado estabelecimento depende também de fatores relacionados ao credenciamento, à participação dos agentes envolvidos no arranjo e à habilitação dos respectivos meios de captura, circunstâncias que não se encontram integralmente sob a esfera de atuação da emissora.

Da redação atual decorre o risco concreto de a contratada ser reputada inadimplente sempre que um estabelecimento específico deixar de aceitar o cartão, por circunstância que não lhe é imputável — resultado que nenhuma das normas invocadas pelo próprio edital autoriza. Impõe-se, por isso, que o instrumento convocatório explicita que as obrigações de abertura do arranjo de pagamento e de interoperabilidade não implicam garantia de aceitação do cartão em todo e qualquer estabelecimento comercial, nem obrigação de resultado quanto à extensão da rede credenciada.



V. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, a **VR BENEFÍCIOS E SERVIÇOS DE PROCESSAMENTO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A.** requer a essa Ilustre Comissão Especial de Julgamento:

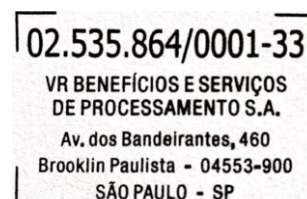
- 1) preliminarmente, a suspensão da entrega da documentação do presente credenciamento;
- 2) a revisão do item 8.5.1, alínea “a”, do Edital, bem como do correspondente item 4.2.1, alínea “a”, do Termo de Referência, afastando-se a exigência indiscriminada de que toda proponente seja necessariamente autorizada pelo Banco Central como Instituição de Pagamento na modalidade Emissor de Moeda Eletrônica;
- 3) exclusão da exigência de apresentação de “Relatório descritivo ou manual de operações que demonstre a viabilidade tecnológica para a realização da Portabilidade Gratuita dos créditos” como condição prévia de participação, habilitação ou credenciamento
- 4) a exclusão do item 8.5.1, alínea “d” do Edital;
- 5) a republicação do edital retificado, com o cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021; e
- 6) a resposta fundamentada à presente impugnação, com divulgação em sítio eletrônico oficial no prazo do parágrafo único do art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

Termos em que, espera deferimento.

São Paulo, 09 de setembro de 2026.



Documento assinado digitalmente
THIAGO AMARAL DA SILVA
Data: 09/09/2026 17:49:29-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>



VR BENEFÍCIOS E SERVIÇOS DE PROCESSAMENTO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A
THIAGO AMARAL DA SILVA



PROCURADOR

VR BENEFÍCIOS E SERVIÇOS DE PROCESSAMENTO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A.

Avenida dos Bandeirantes nº. 460 - Bairro Brooklin Paulista - CEP: 04553-900 - São Paulo/SP

(11) 4134-4100 - licitacao@vr.com.br - www.vr.com.br