



**JULIANA GARBO**

ADVOCACIA E ASSESSORIA JURÍDICA | OAB/SP 421.706

## **AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA COMPANHIA DE GÁS DE SANTA CATARINA – SCGÁS**

**Referência: Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico nº 043/26, Termo de Referência anexo, cujo objeto é a contratação de empresa para fornecimento e administração de cartões de vale-alimentação e vale-refeição destinados aos empregados da Companhia de Gás de Santa Catarina – SCGÁS.**

**JULIANA GARBO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA**, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ 61.165.356/0001-70, com sede na Av. Tucuruvi, 656 – sala 25 – São Paulo - Capital, por sua representante e advogada infra-assinada, Juliana Garbo dos Santos de Jesus, inscrita na OAB/SP sob o nº 421.706, com escritório profissional na Av. Tucuruvi, nº 656, sala 25, interessada no processo licitatório em epígrafe vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no item 9 do Edital de Pregão Eletrônico nº 043/26 e no art. 29 do Regulamento de Licitações e Contratos da SCGÁS, apresentar a presente

### **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

em face das irregularidades verificadas no instrumento convocatório acima referido, notadamente na antinomia interna entre a exigência de operação em arranjo de pagamento aberto e a exigência de comprovação de rede credenciada estruturada nos moldes próprios do arranjo de pagamento fechado, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

#### **EM SÍNTESE**

- **Certame:** Pregão Eletrônico nº 043/26 — SCGÁS (sociedade de economia mista de Santa Catarina) — regido pela Lei nº 13.303/2016 e pelo Regulamento de Licitações e Contratos da SCGÁS.
- **Objeto:** fornecimento e administração de cartões de vale-alimentação e vale-refeição, com exigência expressa de tecnologia em Arranjo Aberto (interoperabilidade de redes) — item 5 do Termo de Referência.



(11) 94626-1438



@garbo.adv



juliana.garbo.adv@gmail.com



- Vício central: os itens 6.1.1, 6.1.2, 6.1.3, 6.1.3.1 e 6.1.3.1.1 do Termo de Referência exigem comprovação nominal e quantificada de rede credenciada própria, discriminada por município, em lógica incompatível com o funcionamento do arranjo aberto.
- Fundamento jurídico: art. 1º-A da Lei nº 6.321/1976 (incluído pela Lei nº 14.442/2022) e arts. 31 e 32 da Lei nº 13.303/2016.
- Pedido central: correção do Termo de Referência antes da sessão pública, com previsão de meio de prova alternativo e equivalente, compatível com o arranjo de pagamento aberto.

## I – DOS FATOS

1. A COMPANHIA DE GÁS DE SANTA CATARINA – SCGÁS, sociedade de economia mista regida pela Lei Federal nº 13.303/2016, pelo Regulamento de Licitações e Contratos da própria SCGÁS e pela Lei Complementar nº 123/2006, deflagrou o Pregão Eletrônico nº 043/26, cujo objeto é a “contratação de empresa para fornecimento e administração de cartões para vale alimentação e vale refeição” (item 1 do Termo de Referência), destinado a atender aos empregados da SCGÁS.

2. O item 5 do Termo de Referência é expresso e inequívoco ao exigir que os cartões sejam dotados de “tecnologia que permita a operação em Arranjo Aberto (interoperabilidade de redes)”, com disponibilização de créditos mensais e recargas automáticas, devendo os cartões permitir a aquisição de refeições e gêneros alimentícios em “estabelecimentos comerciais credenciados em âmbito nacional, com foco no Estado de Santa Catarina”, em conformidade com a legislação do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

3. Não obstante essa exigência expressa de operação em arranjo aberto, o item 6.1.3 do Termo de Referência impõe ao licitante a obrigação de apresentar **declaração formal assumindo o compromisso de dispor de rede credenciada própria em quantidades mínimas fixas, discriminadas individualmente por município, conforme tabela reproduzida no Capítulo IV desta impugnação, com destaque para os elevados quantitativos exigidos para Florianópolis e São José (133 estabelecimentos de vale-alimentação e 226 de vale-refeição, em cada um desses municípios).**

4. Nos termos do item 6.1.3.1.1 do Termo de Referência, a comprovação desses quantitativos deve ser feita “por meio de apresentação da relação dos estabelecimentos credenciados, em formato excel e pdf, informando os dados comerciais do estabelecimento, tais como razão social, endereço, número



de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e contato do responsável do estabelecimento credenciado” — exigência em tudo semelhante, quanto à lógica e à estrutura, à **comprovação de convênios individuais própria do modelo de arranjo de pagamento fechado**.

5. Agrava a situação o fato de que, nos termos do item 6.1.3.1, a comprovação de pelo menos 50% (cinquenta por cento) desses quantitativos — considerados individualmente por município — deve ocorrer em até 45 (quarenta e cinco) dias corridos a contar da convocação pelo Pregoeiro, como condição para que o licitante seja declarado vencedor do certame, e não apenas como condição de execução contratual, elevando sobremaneira o rigor e o risco da exigência.

## II – DA TEMPESTIVIDADE

---

6. Nos termos do item 9.1 do Edital, decai do direito de impugnar os seus termos o interessado que não apontar as falhas ou irregularidades até o 5º (quinto) dia útil anterior à data fixada para a apresentação das propostas no sistema eletrônico. A presente impugnação é protocolada tempestivamente, respeitado esse prazo em relação à data da sessão pública fixada no Aviso de Publicação Legal anexo ao Edital, nos termos do item 4 do Edital.

7. Ressalte-se que os pedidos de impugnação, nos termos do item 9.1 do Edital, não possuem efeito suspensivo automático, o que reforça a conveniência de sua apreciação e da eventual correção do instrumento convocatório com a maior brevidade possível, de modo a preservar a regular tramitação do certame.

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

---

8. Para a correta compreensão do vício ora apontado, é indispensável situar a exigência impugnada no contexto da evolução histórica e regulatória do mercado de benefícios de alimentação e refeição no Brasil — a mesma evolução que já foi objeto de exame por esta subscritora em representação apresentada perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a propósito de outro certame promovido por estatal municipal, e cuja compreensão é determinante para aferir a razoabilidade e a proporcionalidade da exigência ora questionada.



1976

2021

2022

2023

2025

**Lei nº 6.321/76**  
*cria o PAT*

**Decreto nº 10.854**  
*veda rebate e abre os arranjos*

**Lei nº 14.442/22**  
*art. 1º-A: equipara arranjo aberto e fechado*

**1º de maio**  
*interoperabilidade e portabilidade obrigatórias*

**Inquérito CADE**  
*apuração de práticas anticompetitivas no setor*

Figura 1 — Linha do tempo da evolução regulatória do mercado de benefícios (1976–2025)

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

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

10. Esse modelo, historicamente consolidado, gerou progressiva concentração de mercado, culminando em questionamentos concorrenciais relevantes: o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE instaurou, em julho de 2025, Inquérito Administrativo para apurar práticas potencialmente anticompetitivas no setor de vale-alimentação e vale-refeição, a partir de representação apresentada por empresas entrantes (Flash e Swile) contra as três maiores administradoras do mercado (Alelo, Pluxee e Ticket, que respondem, em conjunto, por cerca de 70% a 80% do setor), relativa à prática de concessão de “rebates” (descontos/deságios) a empresas contratantes — conduta vedada desde o Decreto nº 10.854/2021 e reforçada pela Lei nº 14.442/2022. Registre-se que a instauração do inquérito não implica, por si só, juízo de procedência sobre as condutas investigadas, tratando-se de fase inicial de apuração; a menção ao feito, nesta impugnação, presta-se exclusivamente a demonstrar a notoriedade da problemática concorrencial que envolve a estrutura tradicional do setor, sem que se pretenda atribuir à SCGÁS qualquer conduta imputada às empresas referidas naquele processo.

### III.2 – Do marco de ruptura regulatória: Decreto nº 10.854/2021 e Lei nº 14.442/2022

11. Em resposta a esse quadro de concentração e de barreiras à entrada, o ordenamento jurídico promoveu alteração estrutural no regime do PAT. O Decreto nº 10.854/2021 e, na sequência, a Lei nº



14.442, de 2 de setembro de 2022 (resultante da conversão da Medida Provisória nº 1.108/2022), **alteraram substancialmente a Lei nº 6.321/1976, introduzindo o art. 1º-A, que expressamente reconhece a coexistência de dois modelos legítimos e equivalentes de operacionalização do benefício: o arranjo de pagamento fechado e o arranjo de pagamento aberto (este último regido pela Lei nº 12.865/2013 e pela regulamentação do Banco Central do Brasil sobre arranjos de pagamento).**

12. Nos termos do art. 1º-A, I, da Lei nº 6.321/1976 (incluído pela Lei nº 14.442/2022), as empresas organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado passaram a ser obrigadas a permitir interoperabilidade entre si e com os arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais, regra em vigor desde 1º de maio de 2023. A mesma lei instituiu, ainda, a portabilidade gratuita do benefício mediante solicitação do trabalhador (inciso II) e reforçou a vedação a qualquer prática de deságio ou desconto (rebate) na relação entre emissoras e estabelecimentos credenciados.

13. Esse marco normativo rompeu, portanto, com a lógica histórica de que apenas o modelo de rede própria e fechada seria apto a atender, com segurança e adequação, ao fornecimento do benefício alimentação/refeição. Ao equiparar legalmente os dois modelos — fechado e aberto — e ao determinar sua interoperabilidade obrigatória, o legislador reconheceu que o arranjo aberto constitui alternativa tecnicamente idônea, e frequentemente mais capilarizada, por valer-se da rede de aceitação já consolidada das bandeiras de cartão (Visa, Mastercard, Elo), superando, em regra, a abrangência de qualquer rede de convênios individuais construída unilateralmente por uma única administradora.

### **III.3 – Da necessidade de adequação dos instrumentos convocatórios a essa nova realidade mercadológica**

14. A consequência prática dessa evolução regulatória é que qualquer exigência editalícia que — ainda que rotulando corretamente a tecnologia exigida como “arranjo aberto” — estruture a respectiva comprovação de capacidade técnica segundo a lógica própria do arranjo fechado (rede própria, individualizada e nominalmente quantificada por localidade) deixa de refletir o estado da arte do mercado que se pretende contratar, operando, na prática, como fator de exclusão de fornecedores tecnicamente aptos a executar o objeto licitado exatamente na modalidade tecnológica exigida pelo próprio instrumento convocatório.



15. Não se trata de mera preferência doutrinária ou mercadológica: trata-se de reconhecer que a própria arquitetura jurídica do setor, hoje, contempla dois modelos de prova de capacidade técnica logicamente distintos, e que um edital que rotula a exigência como “arranjo aberto”, mas a instrumentaliza por meio de prova cabível apenas ao modelo fechado, incorre em antinomia interna apta a configurar restrição indevida à competitividade — vício examinado em profundidade no Capítulo V desta impugnação.

#### IV – DA CLÁUSULA IMPUGNADA

16. Transcrevem-se, para exame, os dispositivos do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 043/26 objeto da presente impugnação:

**Item 5:** “[...] tecnologia que permita a operação em Arranjo Aberto (interoperabilidade de redes) com disponibilização de créditos mensais e recargas automáticas [...] em estabelecimentos comerciais credenciados em âmbito nacional, com foco no Estado de Santa Catarina [...] em estrita conformidade com a legislação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).”

**Item 6.1.3:** “O Licitante deverá apresentar declaração formal pela qual assume a obrigação de dispor de Rede Credenciada nos prazos, localidades e quantidades conforme abaixo [...]”

**Item 6.1.3.1.1:** “A comprovação [...] será efetuada por meio de apresentação da relação dos estabelecimentos credenciados, em formato excel e pdf, informando os dados comerciais do estabelecimento, tais como razão social, endereço, número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e contato do responsável do estabelecimento credenciado [...]”

17. A tabela do item 6.1.3 do Termo de Referência fixa os seguintes quantitativos mínimos de estabelecimentos credenciados, por município:

| Município          | Qtd. mínima — Vale Alimentação | Qtd. mínima — Vale Refeição |
|--------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| Balneário Camboriú | 12                             | 20                          |
| Biguaçu            | 12                             | 20                          |
| Blumenau           | 12                             | 20                          |
| Criciúma           | 12                             | 20                          |
| Joinville          | 12                             | 20                          |
| Palhoça            | 7                              | 12                          |



| Município                 | Qtd. mínima — Vale Alimentação | Qtd. mínima — Vale Refeição |
|---------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| Santo Amaro da Imperatriz | 4                              | 6                           |
| Florianópolis             | 133                            | 226                         |
| São José                  | 133                            | 226                         |
| Lages                     | 7                              | 12                          |

18. Em nenhum desses dispositivos, ou em qualquer outro do Edital, do Termo de Referência ou de seus Anexos, **há previsão de meio alternativo de comprovação da rede de aceitação, tal como declaração da instituidora do arranjo (bandeira) ou da instituição adquirente, compatível com a lógica de funcionamento do arranjo de pagamento aberto expressamente exigido no item 5 do Termo de Referência.**

## V – DO MÉRITO: DA ANTINOMIA INTERNA DO EDITAL ENTRE A TECNOLOGIA EXIGIDA E A PROVA DE CAPACIDADE TÉCNICA DEMANDADA

19. Registre-se, de plano, que a presente impugnação não imputa à SCGÁS qualquer intenção de favorecimento a determinado segmento do mercado ou a qualquer licitante em particular. O que se demonstra a seguir é que o Termo de Referência, ao mesmo tempo em que exige, corretamente, tecnologia de arranjo aberto (item 5), estrutura a comprovação de capacidade técnica segundo parâmetros próprios do arranjo fechado (itens 6.1.3, 6.1.3.1 e 6.1.3.1.1) — incorrendo em antinomia interna que, na prática e independentemente de qualquer propósito discriminatório, restringe o caráter competitivo do certame.

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

20. O arranjo de pagamento fechado caracteriza-se pela existência de convênio individual e bilateral entre a emissora do instrumento de pagamento e cada estabelecimento comercial credenciado, do qual resulta rede própria e exclusiva daquela emissora. Já o arranjo de pagamento aberto, disciplinado pela Lei nº 12.865/2013 e regulamentado pelo Banco Central do Brasil, opera mediante adesão da emissora a uma bandeira (instituidora do arranjo), sendo a aceitação do instrumento de pagamento decorrência da rede de credenciamento da própria bandeira junto às adquirentes, e não de convênio individualizado da emissora com cada estabelecimento.



| Critério                                              | Arranjo fechado                                                     | Arranjo aberto                                                  |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| <b>Formação da rede</b>                               | Convênio individual emissora–estabelecimento                        | Adesão à bandeira; rede da própria bandeira/adquirente          |
| <b>Meio de prova típico</b>                           | Listagem nominal de convênios (CNPJ, endereço)                      | Declaração da bandeira/adquirente sobre estabelecimentos ativos |
| <b>Amplitude típica de aceitação</b>                  | Rede própria, construída unilateralmente                            | Rede nacional já consolidada da bandeira                        |
| <b>Exigência do Termo de Referência ora impugnado</b> | Único meio de prova efetivamente admitido (itens 6.1.3 e 6.1.3.1.1) | Sem meio de prova equivalente previsto                          |

### **V.2 – Da incompatibilidade da listagem nominal e quantificada por município com a lógica de rede compartilhada do arranjo aberto**

21. Uma empresa emissora de cartão de benefícios genuinamente estruturada sob arranjo aberto não detém, nem pode apresentar, listagem nominal de convênios individuais firmados com cada estabelecimento comercial, discriminada por município, pela simples razão de que essa não é a forma pela qual sua rede de aceitação se constitui juridicamente: a aceitação decorre da adesão à bandeira e da rede de adquirência por ela mantida, e não de convênios segmentados por tipo de benefício e por localidade. Isso não significa menor capilaridade ou menor idoneidade técnica — ao contrário, a rede de aceitação de uma bandeira nacional tende a ser, em regra, superior em amplitude à rede de convênios de qualquer administradora isolada —, mas apenas que o meio de prova exigido pelo Termo de Referência é estruturalmente incompatível com a tecnologia que o próprio instrumento convocatório exige que seja empregada.

22. Tal incompatibilidade não decorre de intenção deliberada da SCGÁS, mas sim de uma antinomia redacional do Termo de Referência, que, ao migrar a exigência tecnológica para o modelo de arranjo aberto — em boa hora, e em linha com a evolução legislativa examinada no Capítulo III —, não promoveu a correspondente atualização do meio de prova da capacidade técnica, que permaneceu redigido segundo a lógica do modelo tradicionalmente fechado.

### **V.3 – Do efeito de restrição à competitividade**

23. O efeito prático dessa antinomia, contudo, independe da intenção do órgão licitante: na medida em que apenas as administradoras tradicionais — que, ainda que hoje ofereçam tecnologia de arranjo aberto por força da interoperabilidade obrigatória, preservam resíduos de rede própria historicamente



constituída — têm real aptidão de produzir, por município, a listagem nominal exigida, o universo de licitantes efetivamente aptos a disputar o certame é objetivamente reduzido. Empresas genuinamente estruturadas sob arranjo aberto puro, cuja aceitação decorre integralmente da adesão a bandeiras e adquirentes, restam, na prática, impedidas de comprovar o requisito tal como redigido, ainda que sua rede de aceitação seja, em amplitude, equivalente ou superior.

24. Não se trata de hipótese abstrata: o segmento de arranjo aberto vem se consolidando, sobretudo a partir da Lei nº 14.442/2022, como alternativa capaz de pressionar preços e condições comerciais em favor do contratante, justamente por ampliar a concorrência frente às administradoras tradicionais — realidade que, inclusive, subjaz ao Inquérito Administrativo em curso perante o CADE, referido no Capítulo III desta impugnação. Ao exigir, na prática, prova cabível apenas a empresas com rede própria residual, o Termo de Referência limita o próprio contexto do certame, privando a SCGÁS do contato com condições comerciais que poderiam lhe ser mais vantajosas caso o universo de licitantes fosse ampliado a todo o mercado tecnicamente apto a operar em arranjo aberto — que é, repise-se, a própria tecnologia exigida pelo item 5 do Termo de Referência.

#### **V.4 – Da violação aos arts. 31 e 32 da Lei nº 13.303/2016**

**Art. 31, caput, Lei nº 13.303/2016:** *“As licitações realizadas [...] destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa [...], devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência [...] da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.”*

**Art. 32, II, Lei nº 13.303/2016:** *“[...] busca da maior vantagem competitiva para a empresa pública ou sociedade de economia mista, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos [...]”*

25. O art. 31, caput, da Lei nº 13.303/2016 elege, como finalidade primeira de toda licitação promovida por sociedade de economia mista, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, o que pressupõe, logicamente, a existência de um ambiente de disputa o mais amplo possível. Ao exigir, na prática, um meio de prova cumprível apenas por parcela do mercado tecnicamente apto a executar o objeto licitado exatamente na tecnologia exigida, o Termo de Referência compromete a formação de um universo amplo e diversificado de propostas comparáveis, em prejuízo da própria vantajosidade da contratação que a SCGÁS pretende celebrar.



26. Da mesma forma, os princípios da igualdade e da obtenção de competitividade, igualmente previstos no art. 31, caput, da Lei nº 13.303/2016, traduzem-se em direito subjetivo de todo e qualquer potencial licitante de disputar o certame em condições de igualdade material — direito que resta comprometido sempre que o instrumento convocatório, ainda que sem esse propósito, estabeleça exigência de habilitação que, por incompatibilidade técnica com a própria tecnologia exigida no objeto, seja cumprível por um segmento do mercado e inviável para outro segmento igualmente apto a executar o objeto contratado.

## VI – DOS PEDIDOS

---

Ante o exposto, requer-se:

- a)** o conhecimento e o regular processamento da presente impugnação, nos termos do item 9 do Edital e do art. 29 do Regulamento de Licitações e Contratos da SCGÁS;
- b)** a correção do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 043/26, adequando os itens 6.1.3, 6.1.3.1 e 6.1.3.1.1, para prever meio de prova alternativo e equivalente, compatível com o modelo de arranjo de pagamento aberto exigido no item 5 — tal como declaração da instituidora do arranjo (bandeira) ou da instituição adquirente, atestando a abrangência e a suficiência da rede de aceitação nos municípios listados na tabela do item 6.1.3;
- c)** caso não haja tempo hábil para a correção antes da data designada para a sessão pública, a suspensão do certame até a retificação do instrumento convocatório, com republicação e reabertura do prazo para apresentação de propostas, nos termos da legislação de regência;
- d)** subsidiariamente, a manifestação fundamentada da Comissão de Licitação sobre os pontos ora suscitados, para fins de prequestionamento administrativo e eventual submissão da matéria a controle externo;



**JULIANA GARBO**  
ADVOCACIA E ASSESSORIA JURÍDICA | OAB/SP 421.706

e) a juntada dos documentos anexos, notadamente cópia integral do Edital e do Termo de Referência do certame impugnado.

Nesses termos, pede deferimento.

**São Paulo, 15 de setembro de 2026.**

---

**Juliana Garbo dos Santos de Jesus**  
OAB/SP nº 421.706  
Representante legal.