

TC/003683/2025

Objeto: Representação em face do Credenciamento 01/2025/TCMSP, cujo objeto é a prestação de serviços de administração de benefício de auxílio-alimentação, por meio de cartão eletrônico com chip e tarja magnética (TC/008058/2024)

Interessado(s): Tribunal de Contas do Município de São Paulo (*), Le Card Administradora de Cartões Ltda

Relator: João Antonio

Competência: PLENO

SENHOR ASSESSOR JURÍDICO SUBCHEFE

Por determinação do Exmo. Senhor Conselheiro, encaminharam-se os autos a esta Assessoria Jurídica para análise e manifestação (peça nº 11).

Trata-se de Representação proposta pela empresa Le Card Administradora de Cartões Ltda., representada pela procuradora Flávia Rodrigues do Nascimento, em face deste Tribunal, por conta das disposições do Edital de Credenciamento nº 001/2025, cujo objeto é a prestação de serviços de administração de benefício de auxílio-alimentação, por meio de cartão eletrônico com chip e tarja magnética, eis que não permite a utilização de cartões bandeirados, impondo restrições que afrontam diretamente os princípios constitucionais da competitividade, eficiência, impessoalidade e economicidade (peça nº 01). Juntou documentos (peças nº 02/09).

Três foram basicamente os tópicos da Representação: a) Obrigatoriedade de comprovação de uma rede mínima de 5.000 mil estabelecimentos credenciados na região metropolitana de São Paulo, exigência não embasada por qualquer estudo técnico, como exige a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU 1675/2014); b) Vedação à subcontratação; c)

Vedação a cartões bandeirados, sob o arranjo de pagamento aberto, em contrariedade à Lei nº 14.442/2022, o que direciona a licitação a poucas empresas que operam sob o arranjo fechado.

Com isso, ao final, requereu a suspensão cautelar do certame e o provimento da Representação, para que o TCMSP realize ajustes no Edital.

Na sequência, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica, para conhecimento das manifestações expendidas.

É o relatório.

Opina-se.

1. Admissibilidade

Os requisitos formais previstos no artigo 55 do RITCMSP (incisos I, II e IV) restaram cumpridos.

No que tange ao quesito material (caput do artigo 55 e inciso III), verifica-se que se trata de matéria afeta à competência desta Corte (possíveis irregularidades em Edital de Credenciamento executado por este Tribunal).

Em relação à exigência da prova da existência legal da entidade (§ 2º), houve a juntada nos autos de cópia da 16ª alteração contratual junto à JUCEES e da regularidade junto ao CNPJ (peças nº 02/03), o que demonstra estar legalmente constituída a empresa.

Sendo assim, opino pela possibilidade de recebimento da representação.

2. Mérito

Verifica-se, de imediato, que a empresa Representante, em que pese ter juntado a peça nº 06 no processo, referente à ata de reunião realizada pelo Agente de Contratação e Equipe de Apoio deste Tribunal, não chegou a mencionar na exordial os argumentos quanto à improcedência da impugnação ao Edital de Credenciamento nº 001/2025 por ela oposta.

Segundo consta no aludido documento, os tópicos suscitados na impugnação praticamente coincidem com o teor da Representação, quais sejam, “*quantidade mínima de estabelecimentos comerciais credenciados em diversas cidades e regiões do estado*” e “*eventual vedação à participação de empresas que utilizam ‘arranjo aberto’*”.

Ocorre que a equipe deste Tribunal responsável pelo credenciamento, diferentemente do que leva a crer a Representante, bem justificou as razões pelas quais optou por haver uma quantidade mínima de estabelecimentos, nos seguintes termos, sem que se possa caracterizar restrição à competitividade ou a adoção de um critério desproporcional:

Essa exigência tem como objetivo assegurar aos funcionários que recebem auxílio alimentação a liberdade de escolher os locais onde realizarão suas compras, conforme suas preferências, conveniência ou necessidades. A variedade de opções permitirá que os funcionários optem entre diferentes marcas e tipos de alimentos, possibilitando também a comparação de preços. Quanto maior for a capilaridade desses estabelecimentos, respeitando a diversidade de tipos e a ampla distribuição geográfica, maior será o consumo dos valores administrados pela contratada, evitando a repressão da demanda devido a uma rede mal localizada ou ineficiente. A discricionariedade questionada pela impugnante não violou os limites estabelecidos pelos princípios que regem as licitações e contratos administrativos, pois ao definir a quantidade mínima de estabelecimentos credenciados, levou em consideração que:

a) seus funcionários residem em locais espalhados por toda a cidade de São Paulo e seus arredores;

b) a extensão territorial deste Município é de 1.521 km²; e

c) existem na cidade mais de 170.000 estabelecimentos comerciais passíveis de credenciamento, entre mercados, mercearias, padarias, comércio de laticínios, carnes, peixes e assemelhados, de acordo com os dados extraídos da Junta Comercial do Estado de São Paulo.

O posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na análise das Representações apresentadas pelas empresas VEROCHQUE REFEIÇÕES LTDA. e SINDPLUS ADMINISTRADORA DE CARTÕES SERVIÇOS DE CADASTRO E COBRANÇA LTDA (TC006509.989.19-0 e TC-006685.989.19-6), em 2019, e demonstrada de forma superficial pela impugnante, alerta sobre a necessidade de adequação do número exigido de estabelecimentos e a sua distribuição geográfica, de acordo com a quantidade e o perfil dos beneficiários do vale-alimentação.

Em estudo realizado foi possível verificar que a exigência, tida como arbitrária e excessiva, representa apenas 2,89% dos estabelecimentos comerciais no Município e equivale à média de 3,29 estabelecimentos por km², respeitando, dessa forma, integralmente os critérios da razoabilidade, proporcionalidade entre os requisitos editalícios e o atendimento ao interesse público e a garantia à ampla concorrência.

Acerca do assunto, oportuno se mostra o resgate do entendimento demonstrado por diversas oportunidades pelo Tribunal de Contas da União, destacando-se o exarado no Acórdão 7.083/2010 – 2^a Câmara: “É certo que as normas de licitação, ainda que voltadas ao credenciamento de empresas para fornecimento de vale-refeição, devem ser interpretadas com foco no aumento da participação de todos os interessados. Todavia outra prioridade deve ser o interesse da administração, conjugado com a finalidade da contratação. Desse modo, a definição de requisitos essenciais para satisfazer a necessidade dos funcionários no âmbito da prestação de serviços de fornecimento de vale alimentação está inserida no campo da discricionariedade do gestor.”

Portanto, fica evidente que a definição da quantidade de estabelecimentos comerciais, dentro do âmbito discricionário, permite a adoção de critérios que asseguram o conforto e a liberdade de escolha dos funcionários. Além disso, essa definição está fundamentada na manutenção do caráter competitivo do processo licitatório e na satisfação das necessidades da Administração, sendo essencial para garantir a execução do objeto.

Como se vê, as alegações deste Tribunal inclusive observam o enunciado do Acórdão do TCU 1675/2014 suscitado: “nas licitações para contratação de serviços de vale-refeição e

vale-alimentação, é necessária, para a fixação do quantitativo mínimo de estabelecimentos credenciados, a definição clara dos critérios técnicos utilizados, os quais devem ser fundamentados em levantamentos estatísticos, parâmetros e estudos previamente realizados”.

Com isso, entendo que, neste ponto, **a Representação é improcedente.**

Já em relação à vedação a cartões bandeirados, sob o arranjo de pagamento aberto, este Tribunal afastou tal previsão no Edital e ressaltou que *“poderão ser aceitas empresas que ofertem cartões no modelo ‘arranjo aberto’, desde que cumpram com todas as exigências constantes no Edital e seus anexos, especialmente em relação à quantidade de estabelecimentos que aceitam a bandeira a que está vinculada e a necessidade de utilização restrita apenas à gêneros alimentícios, conforme determina a Lei Municipal nº 16.973/18”.*

Ou seja, não se trata de uma vedação pura e simples por parte do Edital a cartões do modelo de arranjo aberto, mas da necessária observância a condições previstas em lei municipal e também na mencionada Lei nº 14.442/2022, a fim de que se evite o desvirtuamento do benefício de auxílio-alimentação, **o que indica, portanto, ser também improcedente a Representação neste ponto.**

Até porque, segundo a Representante, a vedação em comento estaria prevista no item 7.8 do Edital e 4.2 do Termo de Referência, que tratam na verdade da vedação à subcontratação, o que aparenta ser tópico distinto. Não houve, pois, menção a cláusulas do Edital que trariam expressamente a vedação a cartões do modelo de arranjo aberto alegada. A propósito, o artigo 122, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 é claro no sentido de prever a possibilidade de vedação da subcontratação por parte da Administração, de modo que a improcedência é ainda mais reforçada.

Como se vê, a equipe de Tribunal bem justificou em sua manifestação as razões pelas escolhas adotadas, com base na legislação vigente. Ao contrário, a Representação partiu de premissas equivocadas ao alegar a existência de atos em desacordo com a lei, quando a regra é **a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, sem que tenha considerado também os argumentos contidos no julgamento da impugnação por parte da Administração.**

Por fim, considerando que o objeto da Representação também possui considerável fundo técnico, o que foge do escopo desenvolvido por esta Assessoria, sugiro, a critério superior, o encaminhamento dos presentes autos à Auditoria, para análise da justificativa formulada por este Tribunal, em confronto com a fundamentação da inicial.

Sendo assim, face ao conteúdo dos autos, opino, sob o viés jurídico, no sentido da improcedência da Representação, sem prejuízo, a critério superior, do encaminhamento do processo à Auditoria, para melhor análise técnica.

3. Conclusão

Ante todo o exposto, quanto à admissibilidade, opino pelo conhecimento da Representação.

No mérito, face ao conjunto das informações disponíveis, opino pela improcedência da Representação, sem prejuízo, a critério superior, do encaminhamento do processo à Auditoria, para melhor análise técnica.

É o que submeto ao crivo de Vossa Senhoria.

São Paulo, 20 de março de 2025 .

Tácio Piacentini
Auditor de Controle Externo
OAB/SP nº 515.906

/TP

