

**GABINETE DO CONSELHEIRO João Antonio
Excelentíssimo Senhor Conselheiro**

Ref.: TC/003683/2025

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)

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Preliminar acerca da Representação proposta pela empresa Le Card Administradora de Cartões Ltda., em face de supostas irregularidades no Edital de Credenciamento nº 001/2025/TCMSP, cujo objeto é:

[...] o credenciamento de interessados na prestação de serviços de administração de benefício de auxílio-alimentação, por meio de CARTÃO ELETRÔNICO COM CHIP E TARJA MAGNÉTICA, que poderá ser utilizado para pagamento de gêneros alimentícios em hipermercados, supermercados, mercados, mercearias, padarias, comércio de laticínios e/ou frios, açougues, peixarias, hortimercado, armazéns e assemelhados para os servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, conforme especificações constantes neste Edital e seus anexos. (Peça 05, fl. 01)

O edital de credenciamento nº 01/2025 (TCMSP) foi publicado no DOC em 10.03.2025, iniciando naquela data o prazo de 15 dias úteis para os interessados participarem do certame, enviando a documentação exigida, em consonância com o subitem 4.3 do referido edital (peça 05, fl. 04).

O representante alega que a exigência de comprovação de rede mínima não foi embasada por estudo técnico, nos termos da jurisprudência do TCU, e que a vedação à subcontratação e cartões bandeirados — sob o arranjo de pagamento aberto — seria ilegal.

Em seguimento dos trâmites processuais, o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos para manifestação da Assessoria Jurídica deste E. TCMSP (peça 11).

À peça 12, verifica-se que a Assessoria Jurídica elaborou parecer com a seguinte conclusão:

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.**

Por fim, em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator (peça 14), passa-se à análise da representação, limitada à abrangência do objeto representado, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

2. ANÁLISE

2.1. Da alegada irregularidade da exigência de comprovação de rede mínima de 5.000 (cinco mil) estabelecimentos credenciados na região metropolitana de São Paulo.

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 01/05)

[...]

O TCM/SP publicou o edital do Credenciamento nº 001/2025, com o objetivo de credenciar empresas para prestação de serviços de vale-alimentação. No entanto, o edital impõe exigências injustificáveis e desproporcionais, que, na prática, restringem a participação de empresas qualificadas, ferindo o princípio da isonomia e limitando severamente a competitividade.

Entre as exigências controversas, destaca-se a obrigatoriedade de comprovação de uma rede mínima de 5.000 mil estabelecimentos credenciados na região metropolitana de São Paulo, como condição para a assinatura do contrato, conforme itens abaixo:

[...]

Essas exigências não são embasadas por qualquer estudo técnico, como exige a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU 1675/2014).

[...]

Ausência de Justificação Técnica

Conforme reiterado pela jurisprudência do TCU, a definição de requisitos em editais de licitação deve ser acompanhada de estudos técnicos robustos. A ausência de tais estudos evidencia uma falta de razoabilidade na conduta da TCM/SP, configurando abuso do poder discricionário.

É inconteste que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1675/2014) estabelece que a definição de quantitativos mínimos em licitações

¹ "ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Secretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: 'Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado'".

deve ser justificada por estudos técnicos. O Regimento Interno do TCM/SP exige, no art. 25, que o Tribunal avalie a legalidade, economicidade e razoabilidade dos atos de gestão da despesa pública, o que, neste caso, não se observa. O TCM/SP não apresentou qualquer estudo que demonstre a necessidade dos requisitos impostos, violando o princípio da razoabilidade e desrespeitando as diretrizes de economicidade.

Análise Preliminar da Coordenadoria

A *priori*, é imperioso registrar que o Representante impugnou o Edital com argumentos semelhantes ao da presente demanda.

Nesse seguimento, a Administração esclareceu que (peça 89 do TC/008058/2024 ata de reunião nº 006/2025, juntada pelo representante à peça 06 dos autos deste processo):

[...]

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 VEROCHECKE 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.

[...]

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.

Nessa esteira, verifica-se que a Administração não procedeu à inserção da exigência questionada em exercício arbitrário do Poder Discricionário, conforme aduzido pelo Representante. Em verdade, constata-se que a conduta administrativa foi baseada em justificativa técnica que não viola a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Os dados relacionados ao quantitativo de estabelecimentos existentes no município e a sua extensão territorial demonstram que as exigências do Edital se apresentam de forma razoável e proporcional.

Por conseguinte, ao passo em que se reitera o posicionamento da D. Assessoria Jurídica (peça 12), entende-se pela **improcedência** do ponto representado.

2.2. Da alegada vedação à subcontratação e cartões bandeirados, sob o arranjo de pagamento aberto

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 02/07)

[...]

A Le Card, empresa denunciante, opera com cartões bandeirados, modalidade regulamentada pela Lei Federal nº 14.442/2022 e plenamente compatível com o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). No entanto, o TCM/SP, ignorando a legalidade e a interoperabilidade dessa modalidade, DETERMINOU que não seria possível a utilização de cartões bandeirados, conforme previsão do item 7.8 do Edital e 4.2 do Termo de Referência, não permitindo a subcontratação.

Tal alegação desconsidera a ampla aceitação nacional dos cartões bandeirados, cuja interoperabilidade é garantida por arranjos de pagamento abertos, além de estar expressamente prevista na legislação federal.

Outro ponto que merece ser esclarecido é sobre a modalidade do arranjo aberto, prevista na Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, que regula as redes bandeiradas. Empresas que também foram desclassificadas, e que operam sob esse modelo, como CAJU (bandeira VISA), UP (bandeira MASTERCARD) e

VEROCHEQUE (bandeira MASTERCARD), disponibilizam cartões amplamente aceitos em todo o território nacional.

No âmbito desses arranjos, o autorizador de transações atua para garantir que os valores concedidos a título de benefício em determinada categoria sejam utilizados exclusivamente nos estabelecimentos compatíveis com essa categoria, por meio do controle do MCC (Merchant Category Code). Esse código corresponde à classificação fiscal dos estabelecimentos, assegurando que a compra seja realizada dentro dos limites estabelecidos para cada tipo de benefício, como alimentação e refeição.

Esse formato proporciona maior segurança jurídica e eficiência operacional, ao permitir que os cartões bandeirados sejam utilizados em quaisquer estabelecimentos credenciados que aceitem a bandeira e estejam devidamente classificados na categoria alimentação e refeição. Assim, embora seja um cartão bandeirado, ele não pode ser utilizado para aquisição de itens fora dessa categoria, como vestuário, combustíveis ou outros produtos, devido às restrições sistemáticas impostas pela administradora do cartão, no caso, a Le Card.

[...]

Assim, se mantida a disposição editalícia em proibir a participação de proponentes que atuem com o arranjo de pagamento no formato “ABERTO”, o CREDENCIAMENTO Nº 001/2025 terá o caráter da competição violado com o censurável direcionamento do resultado para as poucas empresas que detêm o monopólio de mercado, por já possuírem expressiva rede credenciada na modalidade “FECHADO”, não dando oportunidade para que as menores gestoras (mas igualmente capacitadas) possam participar da disputa.

[...]

Análise Preliminar da Coordenadoria

Primeiramente, verifica-se um equívoco do representante na alegação de que o TCMSP “DETERMINOU que não seria possível a utilização de cartões bandeirados, conforme previsão do item 7.8 do Edital e 4.2 do Termo de Referência, não permitindo a subcontratação”.

O arranjo de pagamento fechado, previsto na Lei Federal (LF) 6.321/76, art. 1º A, inciso I, incluído pela Lei 14.442/2022, não se confunde com o instituto da subcontratação (possibilidade de o contratado utilizar uma terceira pessoa jurídica na execução do objeto licitado), previsto no artigo 122, §1º e §2º, da LF 14.133/2021.

A subcontratação do objeto licitado de fato é vedada no presente edital de credenciamento, no subitem 7.8 do Edital e subitem 4.2 do Termo de Referência.²

Contudo, verifica-se da argumentação apresentada que a insurgência do representante é quanto ao arranjo de pagamento fechado, que estaria, segundo ele, vedado no edital. Contudo, não encontramos no instrumento convocatório tal vedação.

Neste ponto, destaca-se que a Administração, quando da resposta à impugnação apresentada pela Le Card Administradora de Cartões Ltda., esclareceu que (peça 89 do TC/008058/2024- ata de reunião nº 006/2025, juntada pelo representante à peça 06 dos autos deste processo):

Quanto uma eventual restrição do credenciamento somente para empresas que utilizam o chamado “arranjo fechado” apontado pela impugnante, alegando não haver “prejuízo material para persecução da proposta mais vantajosa, o fato de Administração Pública possibilitar a operacionalização, também, por meio de arranjo aberto”, cabe destacar que esse objeto foi assunto do questionamento apresentado pela empresa Servnet Instituição de Pagamento LTDA. e publicado no Portal do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, na forma disciplinada em edital.

Segue a transcrição dos questionamentos relacionados ao assunto abordado:

[...]

“Questionamento 02:

“Será admitida a participação de empresa de Arranjo Aberto?”

Resposta: Antes de discorrer sobre o assunto, importante se faz a explicação sobre o tema abordado.

O arranjo aberto é uma forma de operacionalização de pagamento em que existe uma integração entre diferentes sistemas financeiros. Suas regras estão dispostas na Lei Federal nº 14.442/22. Esse modelo possui como principal característica a interoperabilidade, permitindo que os cartões destinados ao pagamento de auxílioalimentação possam ser usados em qualquer estabelecimento que aceite determinada bandeira do cartão (Mastercard, VISA, ELO,...), sem restrições a redes específicas.

Esse modelo contrasta com o "arranjo fechado", no qual os meios de pagamento são restritos a redes específicas e, necessariamente, vinculadas à empresa emissora.

² 7.8. É vedado o cometimento a terceiros do objeto contratado (subcontratação), sem autorização expressa o TCMSP. (peça 05, fl. 12).

4.2. Não é admitida a subcontratação do objeto contratual. (peça 05, fl. 21).

Ocorre que, quando permitida a utilização do modelo “arranjo aberto”, em que um cartão de alimentação passa a ser utilizado de maneira semelhante a um cartão de crédito o desvio de sua finalidade principal passa a ser aventado.

Essa eventual distorção poderia ser observada em diferentes situações hipotéticas, tais como:

- utilização para o pagamento de despesas não relacionadas à alimentação, em estabelecimentos não pertencentes ao setor alimentício;
- possibilidade de transferência de valores entre cartões ou contas, fazendo com que o benefício se aproxime de um recurso financeiro, semelhante a um cartão de crédito comum
- possibilidade de realização de saques e utilização como linha de crédito.

Sobre a finalidade do auxílio-alimentação, importante se demonstra a transcrição do art. 3º da Lei Municipal nº 16.973, de 26 de julho de 2018, que o instituiu no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCMSP:

“Art. 3º O Auxílio-Alimentação, ora instituído, constitui benefício de caráter indenizatório (...), a ser concedido em forma de crédito eletrônico, **destinado ao custeio das despesas** realizadas pelos servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo **com a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais.** (Grifo nosso)”

A atual contratada com o TCMSP presta o serviço por meio do chamado “arranjo fechado”, permitindo que, por meio de seu cartão disponibilizado e de sua rede credenciada, seja garantido o cumprimento dessa determinação.

Empresas que atuam no mercado utilizando o “arranjo aberto”, como a “Flash1”, “Swile2”, “Caju3” e “Ifood4” declaram, em seus sítios eletrônicos, permitir que o cartão fornecido possa ser utilizado não só para alimentação e refeição, mas também para mobilidade, saúde, educação e outras destinações.

No entanto, em consulta direto a outros órgãos da administração pública que possuem contratos firmados com empresas que utilizam esse formato e diretamente com essas, foi possível constatar que os demais benefícios concedidos são distintos e segregados, em respeito à legislação vigente. A utilização por meio diverso do pretendido, como as outras hipóteses acima levantadas, também é vedada.

Dessa forma o Tribunal de Contas do Município de São Paulo entende 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.

[...]

Isto posto, se mostra desnecessária a exposição dos argumentos defensores da admissibilidade do credenciamento de empresas que utilizam a sua operacionalização por meio de “arranjo aberto”, tendo em vista a ausência de vedação ora relatada.

(destaques no original)

Assim, partindo da análise dos argumentos apresentados pelo Representante e da resposta à impugnação supramencionada, entende-se que o Edital não prevê a vedação à utilização de cartões bandeirados. Deveras, esclareceu-se que as empresas que ofertem cartões na forma de arranjo aberto, desde que observadas as exigências do Edital e seus anexos, ou seja, **permitam a utilização do cartão apenas para aquisição de gêneros alimentícios**, em conformidade com a Lei Municipal 16.973/18³, poderão participar ordinariamente do procedimento.

Considera-se, assim, que o ponto representado é **improcedente**.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, em sede de Relatório Preliminar, considera-se que a Representação é **totalmente improcedente**, conforme análise realizada nos subitens **2.1** e **2.2**.

O edital de credenciamento nº 01/2025 (TCMSP) foi publicado no DOC em 10.03.2025, iniciando naquela data o prazo de **15 dias úteis** para os interessados participarem do certame, enviando a documentação exigida, em consonância com o subitem 4.3 do referido edital.

É o que submetemos à apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 03/04/2025

DAVID CARVALHO SANTANA
Auditor de Controle Externo

PAMELLA PINHEIRO DE OLIVEIRA GOMES
Supervisora de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe

³ Art. 3º O Auxílio-Alimentação, ora instituído, constitui benefício de caráter indenizatório, cujo valor inicial é fixado em [...], a ser concedido em forma de crédito eletrônico, destinado **ao custeio das despesas** realizadas pelos servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo **com a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais.** [...] (Destaque nosso).