

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)

Interessados: Tribunal de Contas do Município de São Paulo (*), le Card Administradora de Cartões Ltda

Relator: João Antonio

Competência: PLENO

PARECER

Senhor Secretário-Geral

Trata-se de **Representação** formulada pela empresa Le Card Administradora de Cartões Ltda., por conta do **Edital de Credenciamento nº 001/2025/TCMSP**, elaborado pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (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, eis que não permite a utilização de cartões bandeirados, impondo restrições que afrontam diretamente os princípios constitucionais da competitividade, eficiência, impessoalidade e economicidade (peças 1/9).

A representante requereu a suspensão cautelar do certame por conta do Edital (peça 5) conter as seguintes irregularidades: 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; b) vedação à subcontratação e, 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 a urgência que o caso requer, o Conselheiro Relator determinou a manifestação da Assessoria Jurídica (peça 11).

A Assessoria Jurídica (AJ) opinou pelo conhecimento da Representação, e em relação ao mérito, pela sua improcedência, sem prejuízo, a critério superior da análise técnica da Auditoria (peça 12).

A Subsecretaria de Controle Externo (SCE) analisou as alegações da representante em seu Relatório Preliminar de Representação, informou que o Edital de Credenciamento nº 01/2025/TCMSP foi publicado no DOC em 10.03.2025, nesta data iniciou o prazo de 15 dias úteis para os interessados participarem do certame, enviando a documentação exigida¹, e concluiu pela improcedência da Representação (peça 17, fls. 8).

Diante das manifestações dos órgãos técnicos desta Corte de Contas, o Conselheiro Relator deixou de conceder a liminar requerida, tendo em vista a ausência do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, requisitos indispensáveis para a concessão da antecipação de tutela, e determinou a manifestação da Origem e do representante legal acerca da sua decisão (peça 18)².

Devidamente cientificados do r. Despacho anterior³ o Conselheiro Presidente desta Corte de Contas e a representante (peças 19/20⁴).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a improcedência da Representação (peça 27).

¹ Em consonância com o subitem 4.3 do referido Edital (peça 5, fls. 4)

² Despacho publicado no DOC, de 08.04.2025 (peça 23).

³ Publicado no DOC de 08.04.25 (peça 23).

⁴ Ofício SSG 14014/2025 (Presidente do TCMSP, peça 19) e Intimação 580/2025 (Le Card Administradora de Cartões Ltda., peça 20).

Nesse momento processual, conforme determinação do Conselheiro Relator, vieram os autos a esta Secretaria Geral para manifestação (peça 28).

É o relatório.

Trata-se de **Representação** formulada pela empresa Le Card Administradora de Cartões Ltda., por conta do **Edital de Credenciamento nº 001/2025/TCMSP**, elaborado pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (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, eis que não permite a utilização de cartões bandeirados, impondo restrições que afrontam diretamente os princípios constitucionais da competitividade, eficiência, impessoalidade e economicidade (peças 1/9).

Preliminarmente, entendo que a medida apresentada preenche os requisitos de admissibilidade do Regimento Interno desta E. Corte de Contas⁵, razão pela qual merece ser conhecida.

A representante, em síntese, alega que o Edital de Credenciamento nº 001/2025/TCMSP apresenta as seguintes irregularidades 1) quantidade mínima de estabelecimentos comerciais credenciados em diversas cidades e regiões do estado e 2) eventual vedação à participação de empresas que utilizam arranjo aberto.

A representante aponta irregularidade da exigência de comprovação de rede mínima de 5.000 (cinco mil) estabelecimentos credenciados na região metropolitana de

⁵ **Art. 54** - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para formular representação ou denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal.

Art. 55 - A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos: I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo; II - referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal; III - estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade; IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço.

§ 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda.

§ 2º - Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade.

São Paulo, conforme os itens 3.9.10, 3.9.11 e 3.9.12 do Anexo I do Edital⁶ (peça 5, fls. 20). Alega que referidas exigências não são embasadas por qualquer estudo técnico, como exige a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU 1675/2014⁷), configurando abuso do poder discricionário.

A representante anexou (peça 6) a Ata da Reunião nº 006/2025 – Esclarecimentos (realizada no TC 008058/2024, peça 89⁸) realizada pelo Agente de Contratação e a Equipe de Apoio desta Corte de Contas, em 08.03.2025. Referida reunião teve como objetivo analisar a Impugnação interposta pela empresa Le Card Administradora de Cartões Ltda acerca do Edital de Credenciamento nº 001/2025/TCMSP nos autos do TC 008058/2024⁹.

Na reunião a Equipe de Apoio, responsável pelo credenciamento, apresentou justificativas para optar pela quantidade mínima de estabelecimento em diversas cidades e regiões do estado, sem caracterizar restrição à competitividade ou a adoção de um critério desproporcional (peça 6, fls. 3/4):

⁶ **3.9.10.** A CONTRATADA deve possuir, no mínimo, 5.000 (cinco mil) estabelecimentos credenciados no Município de São Paulo, com pelo menos 1.000 (um mil) estabelecimentos em cada uma das Regiões do Município de São Paulo (Norte, Sul, Leste, Oeste e Central) e, no mínimo, 5.000 (cinco mil) estabelecimentos credenciados distribuídos nos demais municípios da Região Metropolitana, abrangendo supermercados, mercados, mercearias, padarias, comércio de laticínios e/ou frios, açougues, peixarias, hortimercado, armazéns e assemelhados, além de pelo menos 03 diferentes redes de hipermercados, com, no mínimo, 03 lojas na cidade de São Paulo.

3.9.11. A CONTRATADA deverá manter, nos estabelecimentos credenciados e/ou afiliados à sua rede, indicação de adesão por meio de placas, selos identificadores ou adesivos;

3.9.12. A CONTRATADA deverá credenciar outros estabelecimentos, além daqueles indicados na Rede Mínima de Estabelecimentos, após solicitação formal do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

⁷ “É inconteste que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1675/2014) estabelece que a definição de quantitativos mínimos em licitações 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” (peça 1, fls. 5).

⁸ **TC 008058/2024** - Chamamento Público destinado ao 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 no Edital e seus anexos.

⁹ Impugnação protocolada eletronicamente na Unidade Técnica de Protocolo e Autuação em 17.03.2025, cf. peça 6, fls. 2.

Ocorre que 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 VEROQUE REFEIÇÕES LTDA. e SINDPLUS ADMINISTRADORA DE CARTÕES SERVIÇOS DE CADASTRO E COBRANÇA LTDA (TC006509.989.19-0 e TC006685.989.19-6), 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.

Nesse diapasão a SCE em seu Relatório Preliminar concluiu o seguinte (peça 17, fls.4):

(...) 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.*

Em relação a segunda irregularidade apontada pela representante ("Da alegada vedação à subcontratação e cartões bandeirados, sob o arranjo de pagamento aberto"), a SCE, primeiramente, esclareceu que a representante se equivocou ao alegar 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". Conforme a SCE, o arranjo de pagamento fechado não se confunde com a subcontratação, do

art. 122, § 1º e § 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021¹⁰. 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 Referência¹¹ (peça 17, fls. 5).

O argumento da representante que o Edital veda o pagamento fechado, conforme constatado pela Auditoria, não existe (peça 17, fls. 6). Esse questionamento foi objeto do questionamento apresentado pela empresa Servnet Instituição de Pagamento Ltda e consta na Ata de Reunião nº 006/2025 - Esclarecimentos (peça 89, do TC 008058/2024 e peça 6, fls. 4/7, da presente Representação):

[...]

“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 auxílio-alimentação 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.

¹⁰ **Art. 122.** Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.

§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.

§ 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

¹¹ **7.8.** É vedado o cometimento a terceiros do objeto contratado (subcontratação), sem autorização expressa o TCMSP. (peça 5, fls. 12). **4.2.** Não é admitida a subcontratação do objeto contratual. (peça 5, fls. 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.

[...]

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.

[...]

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)

Da mesma forma, a SCE concluiu que (peça 17, fls. 8):

(...) 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 16.973/18¹², poderão participar ordinariamente do procedimento.

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

Além do Acórdão 7.083/2010 – 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU) citado na Ata da Reunião nº 006/2025 (peça 6, fls. 3/4) o Acórdão 2547/2007 – Plenário/TCU, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, assim decidiu:

5. No que se refere à exigência de credenciamento dos hipermercados filiados à Abras, nas capitais dos Estados brasileiros, a meu ver, não configura, de per si, restrição à competição, mas uma escolha feita pela direção da Embrapa, para assegurar o acesso de seus servidores aos supermercados de grande porte, nas principais cidades de cada Estado. Como se sabe, os supermercados desse porte costumam oferecer preços bastante competitivos, em razão do grande volume de negócios que realizam, e, assim, não causa surpresa que a Embrapa queira assegurar que os gêneros alimentícios possam ser adquiridos nesses estabelecimentos.

6. No meu modo de ver, trata-se de exigência inerente à prestação do serviço a ser prestado, inserida no campo da discricionariedade do administrador público, não cabendo a este Tribunal impugná-la sem que haja sequer indícios de cerceamento à competitividade do certame.(g.n.)

Cumprе registrar que em consulta realizada no eTCM do TC 008058/2024, em 12.05.2025, consta que a versão aprovada da Minuta do Edital de Credenciamento nº 001/2025 (peça 41, do TC 008058/2024) foi autorizada pelo Presidente desta Corte de Contas em 17.10.2024 (peça 53, do TC 008058/2024), e como último ato

¹² 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)

processual a peça “149.ENC – 650/2024 – 11/04/2025 – SECRETARIA ADMINISTRATIVA”¹³. Por fim, destaco o r. Despacho acostado à peça “139. DES – 270/2025 – 08/04/2025 – GABINETE DA PRESIDÊNCIA”¹⁴.

Diante do exposto, s.m.j., **conheço** da presente Representação, e no mérito, acompanho os órgãos técnicos, pela sua **improcedência**.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 15 de maio de 2025.

Mariana Uyeda Ogawa

Assessora de Gabinete I

OAB/SP nº 165.914

¹³ **ENCAMINHAMENTO**

À Coordenadoria de Recursos Humanos

Sra. Coordenadora Chefe

Após as providências da Coordenadoria de Contratos e Licitações, encaminho o presente para prosseguimento, conforme peça 148.

¹⁴ **À**

SECRETARIA ADMINISTRATIVA

Senhor Secretário

À vista dos elementos constantes dos autos, notadamente das manifestações do Agente de Contratação designado para a condução do Chamamento Público, da Coordenadoria de Contratos e Licitações e da Secretaria Geral, que acolho como razão de decidir, **AUTORIZO o Credenciamento** das empresas habilitadas, interessadas 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 no Edital e seus anexos.

DETERMINO a publicação, bem como a disponibilização e atualização permanente da lista dos credenciados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), em obediência às disposições do artigo 18, do Decreto Federal nº 11.878, de 09 de janeiro de 2024.

Adotem-se as providências necessárias, observadas as formalidades legais e as cautelas de estilo.

DOMINGOS DISSEI

Presidente