

ETCM/003697/2025

TC/003697/2025

Objeto: Representação em face do Credenciamento 1/2025-SPTrans, cujo objeto é credenciamento de empresas para fornecimento e prestação de serviços de administração e gerenciamento de benefício auxílio alimentação, por empresa especializada ou facilitadora de processamento de pagamentos, por meio de cartões eletrônico, com chip de segurança, de alta confiabilidade, ampla rede de aceitação, senha individualizada e recargas online dos respectivos créditos, nos termos da legislação vigente.

Interessados: São Paulo Transporte S/A (*), Mega Vale Administradora e Cartões e Serviços Ltda

Relator: João Antonio

Competência: PLENO

PARECER

SENHOR SECRETÁRIO-GERAL

Cuida o presente de Representação formulada pela empresa Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços LTDA., em face do Edital de Credenciamento nº 001/2025 da São Paulo Transporte S/A - SPTrans (SEI nº 5010.2024/0022040- 4), cujo objeto é Credenciamento de empresas para fornecimento e prestação de serviços de administração e gerenciamento de benefício auxílio alimentação, por empresa especializada ou facilitadora de processamento de pagamentos, por meio de cartões eletrônico, com chip de segurança, de alta confiabilidade, ampla rede de aceitação, senha individualizada e recargas online dos respectivos créditos, nos termos da legislação vigente.

A representante questiona, basicamente, a cláusula 6.4 do edital em referência, o qual estabelece que “o cartão de benefícios deverá ser por arranjo de pagamento fechado”, afirmando que se trata de disposição restritiva à participação de empresas interessadas.

A SPTrans apresentou Manifestação Prévia com as respectivas considerações (peças 16/18).

Os autos foram encaminhados para a equipe técnica da coordenadoria IX que, em manifestação de peça 22, assim concluiu:

À luz das análises efetuadas, em sede de Relatório Conclusivo, considera-se que a Representação é procedente, conforme análise realizada no subitem 2.1.

À peça 23, consta r. despacho do Nobre Conselheiro Relator que deixou de conceder a liminar requerida, tendo em vista a ausência dos requisitos indispensáveis para a concessão da antecipação de tutela.

Por fim, a Procuradoria da Fazenda Municipal, em manifestação de peça 32, assim concluiu:

[...] com fundamento nos esclarecimentos, justificativas e demais subsídios colacionados pela Origem, os quais ficam fazendo parte integrante desta manifestação, e, notadamente, ante o teor da R. Decisão prolatada por esse Nobre Conselheiro Relator, conforme peça 23, esta Procuradoria Fazendária requer que a representação aqui analisada seja julgada improcedente.

É o relatório.

Cuida o presente de Representação formulada pela empresa Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços LTDA., em face do Edital de Credenciamento nº 001/2025 da São Paulo Transporte S/A - SPTrans (SEI nº 5010.2024/0022040- 4), cujo objeto

é Credenciamento de empresas para fornecimento e prestação de serviços de administração e gerenciamento de benefício auxílio alimentação, por empresa especializada ou facilitadora de processamento de pagamentos, por meio de cartões eletrônico, com chip de segurança, de alta confiabilidade, ampla rede de aceitação, senha individualizada e recargas online dos respectivos créditos, nos termos da legislação vigente.

Como destaque preliminar, cumpre registrar, que a Representação em tela preenche os requisitos de admissibilidade, constantes dos artigos 54 e 55¹ do Regimento Interno desta Corte, motivo pelo qual me manifesto pelo seu conhecimento.

Com relação ao mérito da Representação, verifica-se que a representante questiona, basicamente, a cláusula 6.4 do edital em referência, o qual estabelece que “o cartão de benefícios deverá ser por arranjo de pagamento fechado”, afirmando que se trata de disposição restritiva à participação de empresas interessadas.

Como bem explicitado por AUD (peça 22), a Representante argumentou, basicamente, o seguinte:

[...]

O edital, como mostrado nos fatos, veda o arranjo aberto. Ocorre que, tal exigência fere o que prevê o §1º do artigo 174 do DECRETO Nº 10.854, de 10 de novembro de 2021. Vejamos:

[...]

¹ Regimento Interno do TCMSP

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.

Conforme Decreto acima, o ARRANJO de pagamento pode ser aberto OU fechado. Portanto, VEDAR no edital que o arranjo de pagamento não seja ABERTO, acaba restringindo diretamente o número de empresas participantes direcionando o objeto do certame a poucas empresas que certamente não serão as detentoras das propostas mais vantajosas ao Órgão, o que acarretará em graves prejuízos aos cofres Públicos, ferindo, ainda a competitividade.

Tal critério restringe a competitividade o que é inadmissível.

Vejam, o intuito do Decreto é justamente dar maior abrangência para que o maior número de empresas interessadas no certame possa participar, tanto que não limitou a forma de pagamento prevendo uma única opção, prevendo, assim, que poderia ser ABERTO OU FECHADO, podendo participar todas as empresas seja ela a que possui arranjo aberto ou a que trabalha com arranjo fechado.

DESTA FORMA, DEVERIA O ÓRGÃO PROCEDER DA MESMA FORMA, PREVENDO NO EDITAL OS DOIS TIPOS DE ARRANJOS NO ATO CONVOCATÓRIO A FIM DE EVITAR A RESTRIÇÃO NA PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS INTERESSADAS NO CERTAME.

É certo que a específica exigência se mostra excessiva e com o nítido carácter de direcionar o objeto do certame. A vedação do cartão bandeirado restringe as necessidades dos beneficiários, já que o arranjo aberto, permite, também ao usuário que utilize seu cartão em qualquer estabelecimento compatível com o seu cartão (alimentação, refeição ou multibenefícios), credenciado pela empresa ou não.

Ademais, não há MOTIVAÇÃO no ato administrativo para VEDAR os cartões bandeirados com arranjo aberto.

Embora sabido que as exigências contidas no edital, sejam de carácter discricionário do ente administrativo, referidas exigências devem se pautar no interesse PÚBLICO, e não no particular, todas as exigências que porventura conste do edital e que fujam da normalidade, que é o caso das aqui relatadas, exige do administrador a expressa justificativa, evidenciando a pertinência e motivação, nesse sentido as lições de Maria Sylvia Zanella Pietro:

[...]

Nesse sentido, e em razão da restritiva exigência do edital, o ente Público deve fundamentar referida solicitação, explicitando sua real e indispensável exigência, ou seja, para que a SPTRANS mantenha referida cláusula restritiva deverá esclarecer, sua real motivação, vez que está em descompasso com o decreto.

UMA VEZ IMPUGNADO O EDITAL, O REFERIDO ITEM DEVE SER REVISTO, SENDO RETIRADA TAL EXIGÊNCIA ESPECÍFICA, PERMITINDO, DESTA

FORMA, A AMPLA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS QUE PODEM ATENDER A DEMANDA DO ENTE PÚBLICO. [...]

UMA VEZ IMPUGNADO O EDITAL, O REFERIDO ITEM DEVE SER REVISTO, SENDO RETIRADA TAL EXIGÊNCIA ESPECÍFICA, PERMITINDO, DESTA FORMA, A AMPLA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS QUE PODEM ATENDER A DEMANDA DO ENTE PÚBLICO.

[...]

- Manifestação prévia da SPTrans:

De acordo com o Banco Central do Brasil (BCB), um "arranjo de pagamento é o conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público". Os cartões de vale-refeição e vale-alimentação não são regulados por aquela instituição. Todavia, sabe-se que o arranjo de pagamento aberto permite que o pagamento possa ser hipoteticamente utilizado em qualquer estabelecimento comercial. Já o arranjo de pagamento fechado estão ligados aos meios de pagamento que só podem ser feitos dentro dos limites estabelecidos pela instituição emissora, em estabelecimentos previamente por ela escolhidos, como a loja do próprio emissor ou em parceiros específicos e préselecionados.

[...]

Diferentemente do que presumido pela MEGA VALE, o Edital de Credenciamento nº 001/2025 (121569790 do SEI 5010.2024/0022040-4) não busca a seleção da proposta mais vantajosa dentre aquelas ofertadas pelas potenciais interessadas no fornecimento do serviço que constitui o objeto da contratação pretendida pela SPTrans. Está em andamento um processo administrativo de chamamento público em que a SPTRANS convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que nela credenciem-se para executar o objeto quando convocados, desde que preenchidos os requisitos necessários por ela impostos.

Em uma explicação leiga, o processo de credenciamento é um procedimento auxiliar dentro do âmbito do que se conhece por contratação direta por inexigibilidade, em que não há competição. No caso ora sob análise, a contratação far-se-á com seleção a critério de terceiros, isto é, caberá aos beneficiários do vale-refeição e do vale-alimentação fornecido pela SPTrans a escolha da operadora dos cartões.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, já se posicionou sobre o assunto no âmbito do Acórdão 5495/2022, no qual aquela Corte esclareceu ser

possível a utilização pelas empresas estatais, por analogia, da hipótese de credenciamento prevista no inciso II do art. 79 da Lei Federal nº 14.133/2021, visando à contratação de serviço de gerenciamento e fornecimento de vales alimentação e refeição, em substituição à licitação com critério de julgamento pelo menor preço, inviabilizada para esse tipo de contratação após a edição do Decreto Federal nº 10.854/2021.

[...]

Conforme se depreende da leitura do item 1.4 do instrumento convocatório, o credenciamento não conferirá direito à exclusividade na execução dos serviços, havendo a possibilidade de credenciamento a qualquer tempo pela interessada. Portanto, ocorrerão contratações simultâneas em condições padronizadas, paralelas e não excludentes.

Por qualquer ângulo que se observe, não há competição. Se não há competição, a vedação ao arranjo de pagamento aberto:

- não fere a competitividade (que é inexistente);
- nem tem o condão de direcionar o procedimento a poucas empresas, pois não haverá a seleção de "proposta mais vantajosa".

Além disso, não haverá risco de prejuízo aos cofres da SPTrans. Por quê? A resposta advém de uma simples leitura da Cláusula Sétima do Anexo I - Minuta de Contrato:

[...]

Dito de outro modo, as operadores que prestarem o serviço-objeto da contratação oriunda do Edital de Credenciamento nº 001/2025 (121569790 do SEI 5010.2024/0022040-4) não serão remuneradas, isto é, não perceberão nenhum tipo de pagamento, pois não haverá incidência de taxa administrativa praticada, a qual será equivalente a zero. Tal entendimento é corroborado pelo item 10 do Anexo II - Termo de Referência:

[...]

Em relação ao arranjo de pagamento, é imprescindível que se diga que o art. 174 do Decreto Federal nº 10.854/2021 encontra-se regulamentando disposições relativas ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), do qual a SPTrans não faz parte há anos. Dessa maneira, o § 1º do art. 174 não é aplicável ao direito dos Diretores, empregados e estagiários da SPTrans.

Ainda que - para meros fins de argumentação - o fosse, a redação dada àquele dispositivo não é impositiva. Explica-se. O § 1º do art. 174 faz uso da expressão "poderá", indicando possibilidade para que o empregador opte por uma das opções

(arranjo de pagamento aberto ou arranjo de pagamento fechado) ou até mesmo por ambas, se assim lhe convier.

Não há, pois, uma cogente determinação do Decreto Federal nº 10.854/2021 para que o arranjo de pagamento deva ser indistintamente aberto ou fechado.

Nesse ponto, é importante lembrar que a MEGA VALE destacou que a escolha do arranjo de pagamento ser aberto, ser fechado ou indiferentemente aberto ou fechado está no âmbito da discricionariedade da Administração. Daí que a Gerência de Administração de Recursos Humanos - DA/SRH/GRH da SPTrans fundamentou (122146492) a escolha administrativa na opção pelo arranjo de pagamento fechado:

Embora a DA/SRH/GRH não tenha mencionado, cabe dar destaque à alínea "b" do inciso I do art. 174, a qual propugna que os recursos repassados ao trabalhador devam ser utilizados exclusivamente para o pagamento de refeição em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais. Nesse sentido, a exigência editalícia para que o arranjo de pagamento seja fechado garante que somente estabelecimentos que cumprem tais requisitos (venda de refeição ou venda de gêneros alimentícios) poderão integrar a rede na qual os beneficiários da SPTrans poderão utilizar os cartões de VR e de VA.

[...]

- Análise da coordenadoria:

Conforme se depreende dos autos, o debate central versa sobre a restrição estabelecida na cláusula 6.4 do Edital de Credenciamento nº 001/2025 (peça 04, fl. 20), veja-se:

6.4. O Cartão de benefícios deverá ser por arranjo de pagamento fechado, sendo emitido por um estabelecimento, como uma empresa de varejo, com bandeira própria e de utilização somente em estabelecimentos credenciados.

Inicialmente, é importante destacar que o ponto representado trata de temática cuja legislação regente — Lei nº 6.321/1976 e o Decreto nº 10.854/2021 — estabelece a regulamentação parâmetro da seguinte forma:

Lei nº 6.321/1976

Art. 1º-A. Os serviços de pagamentos de alimentação contratados para execução dos programas de alimentação de que trata esta Lei observarão o seguinte: (Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)

I - a operacionalização por meio de arranjo de pagamento fechado ou aberto, devendo as empresas organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado permitir a interoperabilidade entre si e com arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais, a partir de 1º de maio de 2023; (Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)

Decreto nº 10.854/2021

Art. 174. O serviço de pagamento de alimentação deverá ser operacionalizado por meio de arranjo de pagamento, estabelecido nos termos do disposto no inciso I do caput do art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, o qual observará, no mínimo, as seguintes regras:

I - Os recursos a serem repassados ao trabalhador pela pessoa jurídica beneficiária para utilização no âmbito do PAT:

a) deverão ser mantidos em conta de pagamentos, de titularidade do trabalhador, na forma de moeda eletrônica, e serão escriturados separadamente de quaisquer outros recursos do trabalhador eventualmente mantidos na mesma instituição de pagamento; e

b) deverão ser utilizados exclusivamente para o pagamento de refeição em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais, conforme a modalidade do produto, e deverão ser escriturados separadamente;

II - São vedadas as seguintes transações na conta de pagamentos de que trata a alínea “a” do inciso I:

a) saque de recursos; e

b) execução de ordens de transferência do saldo escriturado separadamente para fins de execução do PAT; e

III - o valor do benefício concedido ao trabalhador, na forma de recursos aportados em conta de pagamento de que trata a alínea “a” do inciso I, independentemente de ter havido o desconto de sua participação, poderá ser integralmente utilizado pelo trabalhador após a rescisão do seu contrato com a pessoa jurídica beneficiária do programa.

§ 1º O arranjo de pagamento de que trata o caput poderá ser aberto ou fechado.

§ 2º Caberá à pessoa jurídica beneficiária orientar devidamente os seus trabalhadores sobre a utilização correta dos instrumentos de pagamento referidos no caput. (destacamos)

Nesse tocante, admite-se que a cláusula editalícia apresenta potencial de restringir o credenciamento de empresas aptas à realização dos serviços. Não se trata de

restrição à competitividade, mas de restrição à participação de possíveis interessados que operam sob o arranjo de pagamento aberto.

Em jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União, firmada no Acórdão nº 1440/2025 - TCU – Primeira Câmara, constata-se que a vedação à participação de empresas organizadas sob a forma de arranjo aberto em chamamento público para o credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços de disponibilização de créditos em cartões eletrônicos deve ser devidamente fundamentada.

No caso em questão, a justificativa que encontramos no processo licitatório para a restrição em tela foi em resposta a um questionamento (SEI 122388929):

Questiono: Por qual razão as empresas operantes através do arranjo aberto foram proibidas de participar no referido certame?

R: Em que pese que a São Paulo Transporte S/A não faça parte do Programa de Alimentação do Trabalhador, segue as boas práticas do programa. Com isso, o benefício dos créditos deverá respeitar o uso exclusivo para fins de alimentação seja por meio de compra de refeições prontas ou “in natura” seguindo o tratado do Acordo Coletivo de Trabalho. No caso da SPTrans, por discricionaridade e para atender ao ACT, foi definido que o arranjo de pagamento seja fechado, uma vez que essa modalidade garante que os créditos serão utilizados unicamente na forma de alimentação.

Acontece que a SPTrans se equivoca ao atribuir ao PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador) a restrição (a sociedade de economia mista segue suas boas práticas), uma vez que nem a Lei Federal nº 6.321/1976 (alterada pela Lei nº 14.442, de 2022), tampouco o Decreto Federal nº 10.854/2021, fazem qualquer distinção ou restrição ao arranjo de pagamento aberto para os benefícios alimentícios em comento.

Conforme art. 174, § 2º, do decreto supramencionado, “Caberá à pessoa jurídica beneficiária orientar devidamente os seus trabalhadores sobre a utilização correta dos instrumentos de pagamento referidos no caput.”

Quanto à discricionariedade invocada pelo ente da administração pública indireta, salientamos que, ainda que o processo administrativo licitatório envolva escolhas discricionárias administrativas, trata-se de uma discricionariedade motivada, ou seja, decisão administrativa que deve ser devidamente motivada, sujeita a controle social, controle externo e controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, CRFB). Vale ressaltar que há elementos vinculados mesmo nos atos discricionários (competência, forma e finalidade), devendo todo ato administrativo observância ao princípio da juridicidade.

No caso em análise, não foi possível constatar nos autos do SEI nº 5010.2024/0022040-4 justificativa robusta concreta para a inserção da cláusula que veda o credenciamento de empresas de arranjo aberto, com infringência aos princípios da legalidade (art. 37, CRFB), igualdade (art. 31, LF 13.303/2021), motivação e razoabilidade (art. 5º, LF 14.133/2021).

Nesse seguimento, a participação de empresas com arranjo aberto pode aumentar o acesso dos beneficiários a um maior número de estabelecimentos e torna o procedimento mais abrangente.

Todavia, conforme já mencionado, é forçoso ressaltar que as empresas que atuem sob a forma de arranjo aberto devem observar as vedações impostas pela Administração para a utilização dos créditos em finalidades alheias aos objetivos estipulados para o benefício do auxílio alimentação. Assim, deve-se implementar as respectivas ferramentas de controle para que o uso do cartão seja utilizado exclusivamente na compra de alimentos e refeições, conforme manifestação nos autos do processo licitatório (SEI 123069568), em harmonia com o ACT (Acordo Coletivo de Trabalho) da categoria:

Com isso, o benefício dos créditos deverá respeitar o uso exclusivo para fins de alimentação seja por meio de compra de refeições prontas ou “in natura” seguindo o tratado do Acordo Coletivo de Trabalho (documentos SEI N°s 122932652, 122932762 e 122932845):

“Será concedido aos (às) empregado (a) s, o benefício Auxílio Alimentação, distribuído por meio de crédito- refeição eletrônico e crédito-alimentação eletrônico, até o último dia útil de cada mês. Este benefício não incorpora os salários para todos os fins e efeitos.”

Portanto, considerando que as empresas que atuam no mercado utilizando o arranjo de pagamento aberto podem prestar os referidos serviços, e a ausência da devida justificativa para a restrição feita, entende-se pela procedência da representação.

No ponto, sob a ótica da SCE, é procedente o argumento apresentado pelo representante, tendo em vista que as empresas que atuam no mercado utilizando o arranjo de pagamento aberto podem prestar os referidos serviços, e a ausência da devida justificativa para a restrição feita.

Contudo, como bem destacado pelo Nobre Conselheiro Relator (peça 23), nos autos do TC/003683/2025, a Assessoria Jurídica, em caso semelhante, *face ao conjunto das informações disponíveis, manifestou-se pela sua “improcedência” da representação no ponto, sem prejuízo, a critério superior, do encaminhamento do processo à Auditoria, para melhor análise técnica.*

Já, para a equipe técnica da coordenadoria IX, naqueles autos, na mesma linha de entendimento da AJ, considerou a Representação *“totalmente improcedente”, partindo da análise dos argumentos apresentados pelo Representante e da resposta à impugnação mencionada, entendeu-se que o Edital não prevê a vedação à utilização de cartões bandeirados e que “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”.*

Diante destas constatações, com todo o respeito ao entendimento da SCE, posiciono-me na esteira da detida e judiciosa análise elaborada pelo Nobre Conselheiro Relator (peça 23), a qual veio lastreada em sólido e fundado posicionamento emitido pela Douta Assessoria Jurídica, conforme parecer acostado nos autos do TC/003683/2025.

Portanto, conforme as razões acima expostas, opino pelo conhecimento da presente Representação, e, no mérito, entendo pela improcedência da

exordial, sem prejuízo das determinações que o Nobre Conselheiro Relator entender pertinentes.

Importante registrar, por fim, que em consulta realizada na presente data, no site da Origem, consta que o procedimento encontra-se em fase de habilitação.

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

São Paulo, 28 de maio de 2025.

FABIO HAYASHI GOULART

Assessor de Gabinete I

OAB/SP nº 325.259