TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	70870/22
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS
INTERESSADO:	MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTÕES E SERVIÇOS LTDA, MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS, SEBASTIAO ALGACIR DALPRA, TADEU RAFAEL CORDEIRO
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 523/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n° 8.666/1993. Cautelar. *Fumus Bonis Iuris* e *Periculum In Mora* configurado. Deferimento. Homologação Despacho 135/2022-GCNB.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido cautelar, formulada pela Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda., em face do Pregão Eletrônico nº 06/2022, promovido pelo Município de Paula Freitas, tendo como objeto a contratação de empresa especializada na Prestação de Serviços de administração, gerenciamento, confecção e fornecimento de VALE ALIMENTAÇÃO, na forma de cartão eletrônico com chip e senha (CARGA E RECARGA), que realize captura, roteamento, transmissão e processamento de transações financeiras na função débito, com a finalidade de ser utilizado pelos funcionários do munícipio em estabelecimentos comerciais que serão cadastrados.

A representante alega, em suma, que o edital do certame contempla exigência indevida, ao fixar, em sua cláusula 12.5, o limite de 5% (cinco por cento) como taxa máxima a ser cobrada pela contratada junto ao comércio local que venha a ser credenciado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.223R.G

Sustenta que tal exigência extrapolaria a margem discricionária da administração, pois interferiria na relação entre os particulares, motivo pelo qual pugna pela expedição de medida cautelar, de modo a suspender a licitação no estado em que se encontra, assim como o julgamento pela procedência da demanda, corrigindo-se a suposta irregularidade.

É o sucinto relatório

FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, observei que **a representação deveria ser recebida**, eis que preenchidos os requisitos do §1º, do art. 113, da Lei nº 8.666/93[1], bem como do art. 30[2] da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, além dos artigos 275 e 276, *caput* e §1º[3], do Regimento Interno.

Ademais, depreendi que há materialidade com relação ao fato impugnado, conforme fundamentação que será abaixo esposada, para fins de análise da medida cautelar pleiteada.

Conforme notícia a empresa representante, o município pretende estipular um percentual máximo de cobrança da administradora dos cartões junto aos estabelecimentos credenciados, exigência que, **em uma análise perfunctória**, revela-se indevida, do que se vislumbra a probabilidade do direito alegado (*fumus boni iuris*).

A relação jurídica que visa estabelecer a licitação em exame é justamente entre o Município de Paula Freitas e a empresa responsável pela administração dos cartões de "Vale Alimentação" e não entre o Poder Público e o universo de empresas que poderão ser credenciadas para aceitar tal forma de

[1] Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.
§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.
[2] Art. 30. O Tribunal deverá ser comunicado de quaisquer irregularidades ou ilegalidades, de atos e fatos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e de seus Municípios, nos termos constitucionais, através de denúncias e representações.
[3] Art. 275. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades de atos e fatos da administração pública direta, indireta ou fundacional estadual ou municipal.
Art. 276. A denúncia será dirigida ao Presidente do Tribunal, não sendo conhecida denúncia anônima ou insubsistente.
§ 1º O denunciante deverá anexar cópia de documento que comprove a sua legitimidade, fornecer os dados de onde poderá ser encontrado, expor com clareza os fatos e anexar, quando possível, documentação comprobatória.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.223R.G

pagamento, conforme negócio jurídico a ser realizado de forma lícita e autônoma entre particulares (administradora dos cartões e comércio local), sob a égide do direito e as leis de mercado.

Sobre a matéria em debate, este Tribunal já possui entendimento consolidado de que é lícita a apresentação de oferta de taxa de administração em percentual zero ou negativa pelas prestadoras de serviço desta espécie. E justamente o que possibilita às empresas a operação do negócio sem que haja remuneração direta pelo poder público contratante é a existência de outras fontes de receitas, dentre elas o valor cobrado da rede de credenciados, conforme bem consignou o **Acórdão nº 2252/17 – Pleno** deste TCE-PR.

> No entanto, conforme informado pelo Representante, as empresas de administração de benefício alimentação não obtêm seu faturamento somente das taxas de administração. **A renda das empresas desse ramo de atividade pode advir de três fontes: (i) da contratante, através da cobrança de taxas de administração; (ii) de aplicações financeiras, dos recursos administrados; e (iii) dos estabelecimentos credenciados, através da cobrança de taxas de serviço**.
>
> Portanto, a cobrança de taxa zero ou negativa de administração pode fazer parte da estratégia destas empresas para angariar clientes, de modo que possam aumentar seu faturamento através das outras duas fontes de renda. Esta prática comercial, a princípio, não torna a proposta inexequível, uma vez que a empresa prestadora do serviço terá sua renda auferida de outras fontes, principalmente, da remuneração proveniente das taxas de serviços cobradas dos estabelecimentos conveniados e da aplicação de sobras e disponibilidades de caixa no mercado financeiro. ***(Grifos nossos)***

Nesse sentido, limitar a capacidade de negociação da administradora do cartão junto a sua rede credenciada poderia corresponder, em última análise, à transferência de tais fontes de receita para a taxa de administração a ser custeada pelo Poder Público, em contrariedade ao princípio da economicidade. Levando em conta que, inegavelmente, a operacionalização do serviço envolve custos, a limitação da taxa junto aos credenciados balizaria a oferta da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.223R.G

administradora para com o município, podendo até mesmo configurar a hipótese de preço mínimo, o que é vedado pelo art. 40, X, da Lei nº 8.666/93[4].

Assim, a interferência do Poder Público nos negócios a serem realizados pela empresa contratada não fere apenas a autonomia da vontade e as leis de mercado, mas pode significar a própria oneração do serviço que se pretende implementar.

As características desta espécie de contrato foram muito bem deduzidas quando da análise do processo nº 806341/18, do qual se originou o **Acórdão nº 4044/19 – Pleno**. Nessa ocasião, julgou-se pela improcedência da demanda, **justamente porque se comprovou não haver interferência** da administração pública na rede de credenciados para execução de contrato de gerenciamento de frota.

> Nesse contexto, verifico, de fato, que as cláusulas impugnadas não interferem na relação entre a contratada e a rede credenciada, tratando-se de disposições que deveriam ser observadas pelas licitantes na elaboração de suas propostas.
>
> Sobre os contratos de gerenciamento de frota, vale mencionar a doutrina trazida na instrução da inspetoria de controle, *in verbis* (peça 66):
>
> Eduardo Meira Ribas[5] esclarece o assunto:
>
> *Em rasas palavras, é possível conceituar os contratos de gerenciamento de frota como um modelo de gestão a partir do qual a Administração Pública seleciona uma empresa que será responsável por administrar a sua frota de veículos, através de métodos e técnicas que permitam uma maior eficiência na gestão dos bens, objetivando otimizar as operações e reduzir o custo de manutenção e administração da frota.*
>
> *(...)*
>
> *A principal característica desses ajustes é que* ***a relação contratual formada vincula apenas a Administração Pública à empresa responsável por gerenciar a frota de veículos, e não aos prestadores de serviços propriamente*** *(oficinas, postos de combustíveis, etc.), que serão credenciados e selecionados pela*

[4] Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: [...]
[...] X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

[5] RIBAS, Eduardo Meira. A contratação de serviços de gerenciamento de frota pelo Poder Público sob a ótica do Tribunal de Contas da União. In: **Coluna Jurídica JML.** Disponível em: <https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=119>.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.223R.G

> *empresa gerenciadora da frota para atuarem a cada demanda gerada pelo Poder Público.*
>
> Conforme exposto, nessa forma de contratação **a relação jurídica é firmada apenas com a empresa vencedora da licitação,** responsável por gerenciar a frota de veículos, e não com os prestadores de serviços. **(*Grifos nossos*)**

Outrossim, não se pode olvidar que negócios dessa ordem podem representar vantagens mútuas entre os particulares e também beneficiar a administração pública (tendo em vista a ocorrência de taxas negativas), sendo que a interferência nessa esfera se revelaria, além de ilegal, contraproducente.

Assim, entendo como presente o requisito da **70** de modo a justificar a expedição da medida cautelar pleiteada.

No que tange ao ***periculum in mora***, entendi que igualmente restou demonstrado, tendo em vista que a abertura da sessão de avaliação das propostas ocorreria no dia 03/02/2022, sendo eminente a posterior abjudicação do objeto e eventual assinatura de contrato que não represente a proposta mais vantajosa para o Município de Paula Freitas.

Com efeito, com fundamento no art. 32[6], XII, e §1º, do art. 282[7], ambos do Regimento Interno, **recebi** a presente Representação da Lei nº 8.666/93 e **defiri a medida cautelar com o fim de suspender o Pregão Eletrônico nº 06/2022**, do Município de Paula Freitas, na fase em que se encontrar.

Diante da decisão acima, determinei a remessa dos autos à **Diretoria de Protocolo (DP)** para a adoção das seguintes medidas:

a) Efetuar a **intimação,** via comunicação processual eletrônica e e-mail, do **Município de Paula Freitas**, na pessoa de seu representante legal, para que cumpra imediatamente a presente ordem cautelar, sob pena de responsabilização;

---

[6] Art. 32. Como Relator, compete ao Conselheiro: [...]
[...] XII - exercer o juízo de admissibilidade, presidir a instrução, relatar e adotar as medidas necessárias, inclusive de natureza cautelar, nos processos de denúncia e representação, bem como na hipótese do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e nas comunicações originárias da Ouvidoria;

[7] Art. 282. A representação prevista na Lei n° 8.666/1993 será autuada, distribuída e encaminhada ao Conselheiro Relator, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, nos termos do art. 125, IV, da Lei Complementar n° 113/2005.
§ 1º Caso comporte decisão cautelar a mesma será proferida com urgência pelo Conselheiro Relator, produzindo efeitos imediatamente, sendo submetida à deliberação do Plenário na sessão subsequente, independentemente de inclusão em pauta.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.223R.G

b) Proceder a **citação** na forma regimental, do **Município de Paula Freitas**, na pessoa de seu representante legal, do **Sr. Sebastião Algacir Dalpra**, Prefeito Municipal, e do **Sr. Tadeu Rafael Cordeiro**, Pregoeiro responsável, para que, querendo, no **prazo de 15 (quinze) dias**, de forma conjunta ou individual, apresentem suas razões de defesa com relação aos fatos narrados na presente Representação da Lei nº 8.666/93;

c) Incluir no campo de interessados do processo as pessoas supramencionadas;

d) Após atendimento do disposto no item "a", pela Diretoria de Protocolo, **retorno imediato dos autos ao Gabinete deste Relator**, para submissão ao colegiado da decisão cautelar proferida, nos termos dos arts. 32, XIII e 282, §1°, do Regimento Interno.

VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pela **Homologação Plenária do Despacho n° 135/2022 – GCNB** (peça 7), nos termos do artigo 400, §1°-A, do Regimento Interno.

Determino a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo (DP), para acompanhamento do prazo de 15 (quinze) dias, contado da juntada do Aviso de Recebimento aos autos, para que os representados apresentem defesa quanto aos fatos narrados nesta Representação.

Após, remessa a Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para a devida instrução.

Por fim, retornem conclusos ao gabinete deste relator.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.223R.G

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

I – Determinar a **Homologação Plenária do Despacho n° 135/2022 – GCNB** (peça 7), nos termos do artigo 400, §1°-A, do Regimento Interno;

II – determinar a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo (DP), para acompanhamento do prazo de 15 (quinze) dias, contado da juntada do Aviso de Recebimento aos autos, para que os representados apresentem defesa quanto aos fatos narrados nesta Representação;

III – determinar, após, remessa a Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para a devida instrução;

IV – determinar, por fim, o retorno dos autos conclusos ao gabinete do relator.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 17 de março de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

Documento assinado digitalmente

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.223R.G