TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	172158/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO A SAÚDE - FEAS
INTERESSADO:	FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO A SAÚDE - FEAS, MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTÕES E SERVIÇOS LTDA, PAULO ANDRÉ SIMÕES POCH, SEZIFREDO PAULO ALVES PAZ
ADVOGADO / PROCURADOR	RAFAEL PRUDENTE CARVALHO SILVA, THIAGO RAMOS PEREIRA
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2850/25 - Tribunal Pleno

Representação da lei de licitações. Recebimento parcial. Credenciamento. Artigo 79, II, da NLL. Seleção a critério de terceiros. Regulamento de votação para contratação previamente estabelecido em termo de referência. Ausência de caráter restritivo. Pela improcedência e expedição de recomendação para o que o edital seja criterioso na definição de qual forma de contratação será utilizada entre aquelas constantes do referido artigo 79.

RELATÓRIO

Trata-se de representação da lei de licitações, com pedido cautelar, ofertada por Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda., através da qual questiona aspectos pontuais do Credenciamento n.º 1/2025, lançado pela Fundação Estatal de Atenção à Saúde e destinado ao *credenciamento de interessados em prestar serviços de fornecimento, gerenciamento e administração de benefício de auxílio alimentação na forma de cartão alimentação eletrônico*.

Invoca a título de irregularidade a previsão editalícia que preconiza como critério de seleção e contratação que *o número mínimo de beneficiários necessários para que a(s) empresa(s) credenciada(s) sejam contratadas será de 40% de funcionários ativos no dia útil anterior ao início da escolha*.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDF2

Ademais, defende que o edital precisa ser alterado *para que seja previsto que TODA a empresa credenciada que for escolhida, deverá ser contratada, devendo constar, ainda, qual o critério que será adotado para registrar a escolha do servidor, sob pena de macular o certame, pois deve se tornar público a forma de apuração das empresas que foram escolhidas!!*

Quanto à natureza do pagamento, se pré ou pós-paga, acabou-se por não receber a representação neste tópico, visto que a matéria está pacificada em *decisum* com força normativa, consubstanciado no Acórdão n.º 3337/24-STP.

De fato, extrai-se do Despacho n.º 314/25-GCDA (peça 21), posteriormente homologado pelo Acórdão n.º 824/25 (peça 35), juízo de admissibilidade favorável apenas à matéria atrelada à fixação de percentual mínimo de servidores para a seleção pelos terceiros beneficiários da empresa a ser efetivamente contratada.

Na mesma ocasião deferiu-se a tutela de urgência para determinar a suspensão do Credenciamento n.º 1/2025, no estado em que se encontrava.

Então, em sede de contraditório, a FEAS reiterou os argumentos expostos em manifestação preliminar, sustentando, em síntese, a inexistência de irregularidade na previsão que estipula, como metodologia de seleção e contratação, que o número mínimo de beneficiários necessários para que a(s) empresa(s) credenciada(s) sejam contratadas será de 40% dos funcionários ativos no dia útil anterior ao início da escolha.

Menciona, ainda, precedentes no Tribunal de Contas da União nos quais teriam sido admitidos parâmetros semelhantes, bem como requer a revogação da medida cautelar concedida, além da improcedência da representação (peças 26/32).

Após o saneamento de questão suscitada em sede de embargos de declaração (peça 48), seguiram os autos à Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar que, por meio da Instrução n.º 176/25 (peça 50), entendeu parcialmente procedente o feito, com consequente expedição de determinação à entidade para que altere o edital, visto que *acrescentar no edital que apenas será contratada a empresa que fizer no mínimo 40% dos votos, aparenta tratar-se de um*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDF2

critério restritivo, contrastando com a essência do credenciamento, a qual permite que toda e qualquer empresa que se credenciar é apta a ser contratada.

No mesmo sentido posicionou-se o *Parquet* de Contas, consoante se extrai do Parecer n.º 672/25-1PC (peça 51).

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, ratifico o juízo vertido no Despacho n.º 314/25-GCDA (peça 21), qual seja pelo recebimento desta representação somente para análise da aventada irregularidade decorrente do estabelecimento do mínimo de 40% dos votos realizados pelos funcionários para contratação de uma das credenciadas e ao critério de votação.

Quanto ao mérito, após detida análise dos autos, aprofundada pesquisa jurisprudencial e cauteloso exame doutrinário, respeitosamente divirjo do posicionamento defendido pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas.

Explico.

De acordo com o artigo 6º da Nova Lei de Licitações, conceitua-se credenciamento como o *processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados*.

Em complemento, Marçal Justen Filho[1] leciona que *o credenciamento consiste no ato administrativo unilateral por meio do qual a Administração declara que o requerente preenche os requisitos predeterminados, o que a ele assegura a possibilidade de ser contratado, **nas condições estabelecidas em ato normativo regulamentar*** (sem grifos no original).

Ou seja, o credenciamento possibilita a contratação de quaisquer interessados credenciados que satisfaçam as condições previamente exigidas em edital.

[1] Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativa: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1129.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDF2

Por sua vez, o artigo 79 da mesma lei não trata do credenciamento isoladamente, e sim das formas de contratações admitidas a partir deste procedimento auxiliar das licitações.

E é neste exato momento que se migra da fase composta por atos unilaterais (requerimento de credenciamento e ato de deferimento do credenciamento solicitado pelo particular) para aquela caracterizada pela bilateralidade inerente ao mundo dos contratos.

Dessa forma, temos que uma vez escolhido o procedimento auxiliar do credenciamento – tal como classificado pelo artigo 78, I, da NLL –, deve ser expressamente consignada no edital uma entre as três formas de contratação doravante enumeradas: I - **paralela e não excludente**: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas; II - **com seleção a critério de terceiros**: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação; III - **em mercados fluidos**: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de licitação.

Tais hipóteses, como enfatizado, são excludentes e devem ser utilizadas isoladamente.

Isso porque, ao se abordar unicamente o inciso II, vê-se que a forma de contratação é distinta, restringindo-se a escolha da(s) empresa(s) credenciada(s) a ser(em) contratadas aos terceiros beneficiários, e não à administração pública como ocorre na maior parte dos casos.

Assim, feito o credenciamento das empresas aptas a serem contratadas, passa-se a uma segunda etapa destinada à seleção pelos terceiros beneficiários daquela(s) que melhor atender(em) aos seus, nos termos regrados pelo edital.

Logo, ingressa-se em estágio apartado do processo de credenciamento propriamente dito e segue-se um caminho complementar, cujas regras podem e devem ser estabelecidas em edital, de modo a resguardar que reinem absolutos, entre outros, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da isonomia, da moralidade, da publicidade e da transparência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDF2

Tanto assim o é que, de acordo com o mesmo doutrinador supramencionado[2], *nas hipóteses de cabimento do credenciamento, a Administração estabelece, em ato regulamentar, o objeto e as condições da futura contratação, os requisitos exigidos dos particulares interessados em contratar* ***e todos os procedimentos pertinentes à contratação*** (sem grifos no original).

Para tanto, o processo de escrutínio deve ser bem delineado, com regras claras e inequívocas, de fácil compreensão e aplicação, de forma a garantir que sejam atendidos os interesses pessoais da maioria dos beneficiários, sem que com isso, por óbvio, se extraia qualquer medida ilegal e restritiva à competitividade entre os credenciados.

Tal linha de raciocínio encontra consonância com o que recentemente decidiu o Tribunal de Contas do Espírito Santo:

> "1. É admissível, nos credenciamentos com seleção a critério de terceiros, previsto no art. 79, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), a imposição de cláusula de barreira que condicione a contratação das empresas credenciadas à obtenção de percentual mínimo de votos dos beneficiários.
>
> 2. A cláusula só será válida se aplicada após o credenciamento das empresas habilitadas, com base em critérios objetivos definidos em edital, e esteja devidamente justificada com base nas peculiaridades do caso concreto, em consonância com o interesse público e com os princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, de modo a não restringir indevidamente a competitividade do procedimento.
>
> 3. É possível que o próprio edital de credenciamento defina as regras aplicáveis ao procedimento, assumindo função regulatória, desde que contenha critérios e procedimentos definidos de forma clara e objetiva e observe os preceitos da Lei nº 14.133/2021." (Excerto nº 143/2025; Acórdão TCE-ES nº 354/2025-Plenário).

Por conseguinte, concluo pela regularidade das regras de votação detalhadamente propostas no edital, mais especificamente no item 4.4 do Termo de Referência.

Contudo, friso que somente há obrigatoriedade de se oportunizar a todas as credenciadas a contratação global e paralela na situação disposta no inciso I. O próprio edital, em seu item 10.1 aborda que *na hipótese de contratações paralelas e não excludentes, a convocação dos credenciados para contratação*

[2] Ibidem. p. 1129.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDF2

garantirá a igualdade de oportunidade entre os interessados, a partir da observância dos critérios estabelecidos no termo de referência deste edital quanto à distribuição da demanda.

Entretanto, o termo de referência trata dos *processos de escolha entre as empresas credenciadas* e fala, no item 5.3.I que a *contratação poderá ocorrer simultaneamente com mais de uma credenciada, conforme regras de distribuição de demanda a seguir*.

Já no item III, fala-se que *após publicação das empresas credenciadas, será realizado processo interno de seleção para que os funcionários façam a opção pelo fornecedor de sua preferência*, o que leva a crer que o edital e o termo de referência acabam equivocadamente misturando conceitos de duas formas de contratação distintas.

Esta constatação me leva a entender imperiosa a expedição de recomendação para que a FEAS promova a alteração do edital, com o objetivo de deixar claro que o método de contratação está adstrito ao disposto no artigo 79, II, excluindo qualquer menção à modalidade de contratação simultânea e paralela abordada no inciso I.

A partir de todo o exposto, VOTO:

a) pela improcedência da representação da lei de licitações ofertada por Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda., através da qual questiona aspectos pontuais do Credenciamento n.º 1/2025, lançado pela Fundação Estatal de Atenção à Saúde, reconhecendo-se a regularidade das previsões que tecem o regramento da votação para a contratação a partir da seleção a critério de terceiros, com consequente revogação da cautelar homologada por meio do Acórdão n.° 824/25-STP;

b) pela expedição de recomendação para que o edital em voga seja modificado, com o objetivo de deixar claro que a metodologia de contratação está adstrita ao disposto no artigo 79, II, excluindo qualquer menção à modalidade de contratação simultânea e paralela abordada no inciso I;

c) por, após certificado o trânsito em julgado e feitas as devidas anotações, determinar o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDF2

monitorar a implementação da recomendação expedida e, após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar improcedente a representação da lei de licitações ofertada por Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda., através da qual questiona aspectos pontuais do Credenciamento n.º 1/2025, lançado pela Fundação Estatal de Atenção à Saúde, reconhecendo-se a regularidade das previsões que tecem o regramento da votação para a contratação a partir da seleção a critério de terceiros, com consequente revogação da cautelar homologada por meio do Acórdão n.° 824/25-STP;

II. Recomendar à FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO A SAÚDE - FEAS que o edital em voga seja modificado, com o objetivo de deixar claro que a metodologia de contratação está adstrita ao disposto no artigo 79, II, excluindo qualquer menção à modalidade de contratação simultânea e paralela abordada no inciso I;

III. Após certificado o trânsito em julgado e feitas as devidas anotações, encaminhar os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias – CMEX para registro, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar - CAIS para monitorar a implementação da recomendação expedida e, após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDF2

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 9 de outubro de 2025 – Sessão Virtual nº 19.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDF2