TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	766956/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA
INTERESSADO:	AILTON APARECIDO MAISTRO, LEISE MÁRCIA DE MORAES CAMARGO, LUCIANE DA SILVA ONCA JACOBOSKI, MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA, PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA, RODIRLEI AZEREDO CAMPI
ADVOGADO / PROCURADOR	EMANUELLE FRASSON DA SILVA, JOÃO PAULO CORRÊA CARVALHO, MATEUS CAFUNDÓ ALMEIDA, OTHON WELBER BARAGÃO, RAYZA FIGUEIREDO MONTEIRO, RENATO LOPES, RENNER SILVA MULIA, ROBERTO DOMINGUES ALVES, RODOLFO ARAÚJO FERNANDES, VINICIUS EDUARDO BALDAN NEGRO, YAN ELIAS
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2207/25 - Tribunal Pleno

Representação. Licitação para Fornecimento de Cartão Voucher para aquisição de uniformes escolares. Representação sobre Possíveis Violações aos Princípios da Economicidade e Competitividade por impedimento à apresentação de taxa negativa. Quarteirização não caracterizada. Fixação prévia do valor do kit de uniformes e credenciamento de fornecedores dos uniformes pelo Município, nos termos do artigo 79 da Lei 14.133/21. Adequação do impedimento à apresentação de propostas com taxa negativa. Improcedência.

I - RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, nos termos do art. 282 do RI[1], formulada por **PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA** em face do **MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA** em razão de possível irregularidade constante no Edital de Pregão Presencial nº 194/2023 cujo objeto é a contratação do tipo menor taxa de administração para a prestação de serviços para o fornecimento de cartão voucher

[1] 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

para aquisição de uniformes escolares em rede credenciada por meio de crédito intransferível em cartão magnético ou eletrônico no valor total estimado de R$ 2.273.000,00 (dois milhões e duzentos e setenta e três mil reais).

Em síntese, defende-se a alteração e republicação do certame devida à violação aos princípios da economicidade e competitividade pelo item 1.1 do Anexo I do Edital (fl. 32 da Peça nº 4), eis que não foi admitida proposta de preços com taxa de administração negativa. Também foi requerida, cautelarmente, a suspensão da tramitação do Edital de Pregão Presencial nº 194/2023, dada a proximidade entre a impetração do feito e a sessão de disputa de preço (fl. 2 da Peça nº 4).

Autos distribuídos para minha relatoria por sorteio, conforme termo 5408/23 (Peça nº 6).

Antes de proceder o juízo de admissibilidade do feito e do cabimento da medida cautelar pleiteada, procedeu-se a intimação do Representado, mediante o Despacho nº 1382/23-GCAZ (Peça nº 7), a fim de que fossem apresentados esclarecimentos sobre os fatos e anexado aos autos cópia integral do Processo Administrativo nº 316/2023 referente às fases interna e externa do certame.

A Representada, por meio da Petição Intermediária nº 796375/23 (Peças nº 11 a 17) esclareceu, suscintamente, que *"está devidamente previsto no Edital e no Termo de Referência de forma clara a indicação de taxa zero e negativa"*, tendo sido acostado aos autos a cópia integral do Processo Administrativo nº 316/2023 referente a fase interna do certame.

Admissibilidade do feito empreendida mediante Despacho nº 1420/23-GCAZ (Peça nº 18), restando delimitado como objeto ***(i)*** a possível violação aos princípios da economicidade e eficiência pelo item 1.1 do Anexo I do Edital (fl. 32 da Peça nº 4), eis que não foi admitida proposta de preços com taxa de administração negativa e a ***(ii)*** viabilidade jurídica para a aquisição de uniformes escolares por meio da metodologia eleita pelo Município de Rolândia, ou seja, se há legalidade quanto a aplicabilidade do instituto da "quarteirização" ao objeto do certame em apreço.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

O pleito cautelar foi indeferido, tendo sido determinada a citação do Prefeito Municipal de Rolândia (Sr. Silton Aparecido Maistro); da Secretária Municipal de Educação (Sra. Leise Márcia de Moraes Camargo); da Servidora responsável pela emissão do Parecer Jurídico que declarou a regularidade do certame (Sra. Luciane da Silva Onça Jacoboski) e o Pregoeiro responsável pelo certame (Sr. Rordilei Azevedo Campi).

Após as comunicações processuais (Peças nº 20 a 23, 30, 36, 37, 38, 40 e 41), foi protocolado contraditório nos seguintes termos:

a) Sra. Luciane da Silva Onça Jacoboski - Petição Intermediária nº 132624/24 (Peça nº 44). Alegações de defesa: ***(i)*** a praticidade da aquisição do uniforme pela própria família, podendo, ao adquirir o uniforme, provar na criança, de acordo com seu tamanho, sem riscos de receber uniforme fora do tamanho adequado ou mal estruturado, sendo que a existência dos Decretos Municipais n° 276/2023 e 407/2023 legitima o procedimento (fl. 10 da Peça nº 44); ***(ii)*** a vedação do empregos de taxa de administração negativa fundou-se em precedentes dos Tribunais de Contas do Estado de São Paulo e Espírito Santo (fl. 10 da Peça nº 44); ***(iii)*** o artigo 3º da Lei 14.442/22 visa que o empregado venha a sofrer o ônus decorrente do deságio oriundo da taxa negativa, conforme entendimento supra. Sendo assim, a taxa administrativa negativa não corrobora com o princípio da economicidade, vez que este pressupõe a relação custo e benefício (fl. 12 da Peça nº 44); ***(iv)*** a proibição de taxa administrativa negativa não implica violação ao princípio da economicidade, no caso de vale-alimentação. Em relação a inviabilidade da taxa administrativa negativa no pregão nº 194/2023, cujo objeto são uniformes escolares, trata-se de assunto técnico e ato decisório do gestor público (fl. 13 da Peça nº 44); ***(v)*** esta advogada que ora subscreve, reconhece que houve interpretação equivocada quanto ao objeto do incidente de prejulgado no Acórdão TCEPR nº 03/2023 na citação do referido Acórdão no parecer jurídico do pregão 194/2023 (fl. 14 da Peça nº 44); ***(vi)*** não houve erro grosseiro no caso em apreço, também não houve dolo ou má fé na elaboração do parecer no que diz respeito a aplicabilidade da Lei n.º 14.442/22, vedação a taxa administrativa negativa ou mesmo a utilização de jurisprudência de outros Tribunais de Contas (fl. 15 da Peça nº 44); ***(vii)*** A vedação à taxa de administração negativa foi uma decisão técnica do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

gestor, ponderada e alinhada com os princípios que regem as contratações públicas (fl. 15 da Peça nº 44).

b) Sr. Rodirlei Azeredo Campi – Petição Intermediária nº 132870/24 (Peça nº 47). Alegações de defesa: ***(i)*** fora comunicado a todos os presentes do indeferimento da impugnação apresentada tempestivamente pela licitante PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA inscrita no CNPJ/MF 05.340.639/0001-30 (fl. 6 da Peça nº 47); ***(ii)*** ainda que indeferida a sua impugnação, a Representante foi uma das proponentes que participaram do certame (fl. 6 da Peça nº 47); ***(iii)*** edital foi redigido pela Secretaria que solicitou a abertura do processo, passando pelo crivo técnico, jurídico, pela controladoria e pela publicidade que o processo demanda, só então, na fase externa, o pregoeiro realizou a sessão (fl. 6 da Peça nº 47) e ***(iv)*** o Pregoeiro deve se ater ao cumprimento do edital, ora instrumento convocatório do ato da licitação, no momento da fase externa do processo, bem como pela legislação vigente adotada para este processo (fl. 6 da Peça nº 44).

c) Leise Maria de Moraes Camargo – Petição Intermediária nº 176494/24 (Peça nº 50). Alegações de defesa: ***(i)*** a vedação expressa ao oferecimento de propostas de preços com taxa administrativa negativa no Edital de Pregão Presencial nº 194/2023 não viola os princípios da economicidade e competitividade (fl. 3 da Peça nº 50); ***(ii)*** a decisão de não admitir taxas negativas foi tomada com base na legislação vigente e nas diretrizes do Programa Bora Estudar - Bolsa Rolândia Aluno, visando garantir a transparência e a igualdade entre os licitantes (fl. 3 da Peça nº 50); ***(iii)*** está previsto no Edital e no Termo de Referência a indicação de taxa zero e negativa, o que demonstra a observância aos princípios licitatórios e a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública (fl. 3 da Peça nº 50); ***(iv)*** a vedação à taxa de administração negativa, conforme estabelecido no Edital de Pregão Presencial nº 194/2023, foi uma decisão ponderada e alinhada com os princípios que regem as contratações públicas, bem como com a jurisprudência aplicável (fl. 4 da Peça nº 50); ***(v)*** No Acórdão 3/23-Tribunal Pleno (Processo 372431/22-TCE-PR) que trata da representação em razão da vedação da utilização de taxa de administração negativa no certame, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, opinou pela não procedência da presente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

representação, por considerar que o gestor agiu em conformidade com as alternativas possíveis (fl. 4 da Peça nº 50).

d) Sr. Ailton Aparecido Maistro - Petição Intermediária nº 176567/24 (Peça nº 52): Reiterou, em suma, as alegações de defesa suscitas na Petição Intermediária nº 176494/24 (Peça nº 50).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante Instrução nº 3503/24-CGM (Peça nº 56), pugnou pela conversão do feito em diligência para que fossem apresentados os seguintes esclarecimentos: ***(i)*** adequada justificativa pela escolha de realização do serviço no modelo de quarteirização; ***(ii)*** credenciamento das empresas que efetivamente estão prestando o serviço abarcado pelo certame licitatório e ***(iii)*** planejamentos/estudos que levaram a estimativa do valor do certame em R$ 2.200.000,00 (dois milhões e duzentos mil reais).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, corroborou a manifestação da unidade técnica e pugnou pela conversão do feito em diligência, conforme consta no Parecer nº 700/24-6PC (Peça nº 57).

Este Relator, mediante Despacho nº 1158/24-GCAZ (Peça nº 65), acolheu integralmente as manifestações uníssonas da unidade instrutiva e do *Parquet* e requisitou, a título de diligências, ao Município de Rolândia os documentos e informações suscitados pela CGM.

Uma vez notificado, o Município de Rolândia, por meio da Petição Intermediária nº 658898/24 (Peças nº 69 a 73), atendeu a requisição de informações e prestou os seguintes esclarecimentos: ***(i)*** justificativa da quarteirização dos serviços: a escolha pela quarteirização foi motivada pela busca de maior eficiência no fornecimento dos uniformes, com benefícios tanto para a Administração quanto para as famílias dos alunos, a escolha pela utilização de cartões eletrônicos também promove o desenvolvimento do comércio local; ***(ii)*** documentação das empresas credenciadas: a lista dos estabelecimentos credenciados foi apresentada pela empresa contratada dentro do prazo legal e encontra-se disponível para consulta, todos os estabelecimentos atenderam aos requisitos legais estabelecidos no edital e ***(iii)*** planejamento e estudo do valor estimado: o valor total do certame foi calculado

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

com base em estudos realizados pela Secretaria Municipal de Educação, considerando o custo médio dos uniformes e o número de alunos atendidos pelo programa, o valor é compatível com as necessidades do Município e está dentro dos parâmetros de mercado.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), mediante Instrução nº 36/25-CGM (Peça nº 74), pugnou pela parcial procedência do feito e pela expedição de recomendações dada a possibilidade de previsão de taxa negativa para o certame e a ilegalidade do modelo de quarteirização, tendo alertado, ainda, para o exaurimento do objeto contratual.

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, corroborou com entendimento exposto pela CGM, concluído pela procedência parcial desta Representação, consoante disposto no Parecer nº 54/25 - 6PC (Peça nº 75).

É a breve síntese processual.

II -FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Inexistindo questões preliminares a serem consideradas, passo à análise de mérito, a qual será realizada em tópicos específicos.

2.1 – Vedação ao Oferecimento de Propostas com Taxa de Administração Negativa.

Como indicado por este Relator na fundamentação dos Despachos nº 1382/23-GCAZ (Peça nº 7) e 1420/23-GCAZ (Peça nº 18), inexiste vedação a possibilidade de oferecimento de propostas de preços com taxas negativas em contratações públicas que envolvam, quando cabível, a dita quarteirização, em que a empresa gestora caracteriza-se como intermediadora dos pagamentos pela prestação dos serviços, servido como exemplo de tal espécie de contratação a gestão de frota municipal e/ou o gerenciamento para aquisição de combustível.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

Nesse sentido, inclusive, foi a recente manifestação do Plenário deste Tribunal de Contas, que, por meio do Acórdão nº 3386/23-STP[2], expediu a seguinte orientação administrativa:

> Consoante restou demonstrado nos autos, a PARANAEDUCAÇÃO retificou o edital, alterando a redação da cláusula 2.3, na parte referente às condições específicas do pregão, **passando a admitir a apresentação de propostas com taxa negativa, o que está em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal de Contas**.

O Tribunal Pleno desta Corte de Contas, por meio dos Acórdãos nº 2252/17[3], trouxe algumas considerações acerca das peculiaridades que permeiam os segmentos empresariais que exploram o modelo de negócio ora considerado (outsourcing), sendo oportuna a transcrição do seguinte trecho:

> 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.

[2] Processo nº 802240/22. Relatoria do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral.
[3] Processo nº 462623/10. Relatoria do conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

O Tribunal de Contas da União, mediante Acórdão nº 2004/2018-Primeira Câmara[4], abordou o assunto nos seguintes termos:

> Conforme a Decisão 38/1996 - Plenário, **a** remuneração das empresas desse ramo não se restringe à taxa de administração cobrada ou aos rendimentos eventualmente obtidos no mercado financeiro**. Fica assente neste trabalho que a remuneração dessas empresas advém também das taxas de serviços cobradas dos estabelecimentos conveniados (as quais variam de 1 a 8%), das sobras de caixa que são aplicadas no mercado financeiro e das diferenças em número de dias existentes entre as operações que realiza como emissão de tíquetes, utilização desse pelo usuário, pagamento dos tíquetes pelo cliente, reembolso à rede de credenciados (varia de 7 a 16 dias)**. (grifo nosso)

Logo, limitar a capacidade da administradora do cartão de planilhar seus preços e sopesar suas estratégias comerciais implica, em última análise, à transferência indireta de custos desnecessários para a Administração, em contrariedade ao princípio da economicidade.

O Plenário deste Tribunal de Contas (TCU), mediante Prejulgado nº 34[5], pacificou a sua jurisprudência quanto a aplicação do artigo 3º, I e III, da Lei Federal nº 14.442/22 à Administração Pública[6], sendo incontroverso que a regra retro citada abrange, tão só, aos pagamentos de auxílio-alimentação a empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo inaplicável ao objeto do Edital de Pregão Presencial nº 194/2023.

No caso concreto, há vedação expressa ao oferecimento de propostas de preços com taxa administrativa negativa no item 1.1 do Anexo I do

[4] Processo de Representação de Relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-53430/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue

[5] Processo nº 372431/22. Acórdão nº 1053/24-Tribunal Pleno. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

[6] I - A proibição estabelecida no art. 3°, I e III, da Lei n° 14.442/22 aplica-se apenas aos órgãos e entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos ao regime celetista, ficando vedada, por conseguinte, nesses casos, a aceitação de taxas de administração negativas em licitações para a contratação de pessoas jurídicas para o gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação por meio de cartões ou instrumentos congêneres; II - Quanto aos demais entes da Administração Pública, que concedem o auxíliolimentação ou benefício de nomenclatura similar com base em previsão estatutária, não se aplica a restrição do art. 3°, I e III, da Lei n° 14.442/22, admitindo-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações para este objeto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

Edital de Pregão Presencial nº 194/2023 (fl. 32 da Peça nº 4), conforme segue:

> 1. A Taxa Administrativa **mínima que o Município se propõe a aceitar é de 0,00% (zero por cento)**, dos créditos carregados nos cartões vouchers.
>
> 1.1. **A proposta deverá ser com porcentual zero ou positivo**, o qual será acrescentado na efetivação do pagamento com a contratada, não acarretando quaisquer outros custos aos comerciantes, uma vez que destes não deverá ser cobrada nenhuma taxa, conforme dispõe decreto do Programa Bora Estudar - Bolsa Rolândia Aluno, anexo a este edital.

A Procuradora Municipal reconheceu o seu equívoco interpretativo ao fazer referência ao incidente de prejulgado instaurado por meio Acórdão TCEPR nº 03/2023 em seu parecer jurídico que legitimou a vedação de oferta de taxa de administração negativa no âmbito do Pregão Presencial nº 194/2023[7].

Reforço que o precedente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo empregado pela advogada municipal no parecer acostado nas folhas nº 177 a 180 da Peça nº 14 também diz respeito à aplicação do art. 3º, I e III, da Lei Federal nº 14.442/22, sendo inaplicáveis ao caso em apreço, circunstância que também foi reconhecida pela advogada municipal na folha nº 10 da Peça nº 44.

É farta a jurisprudência dos Tribunais de Contas, em especial do TCU e do TCE/PR, quanto à possibilidade da operação de propostas de preços com taxa de administração negativas em contratações públicas compatíveis com tal critério remuneratório, sendo desprovida de razoabilidade e sensatez, respeitosamente, a alegação de que o empregou-se as orientações administrativas direcionadas à aplicação da Lei Federal nº 14.442/22 em razão da ausência de precedentes versando sobre a compra de uniformes.

Com a devida vênia, é inconteste a incompatibilidade da legislação citada com as peculiaridades do caso concreto, sendo certo que a inexistência de

[7] Elemento de informação disponível na folha nº 14 da Peça nº 44.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

jurisprudência acerca da aquisição de uniformes mediante quarteirização decorre da incompatibilidade/inaplicabilidade da metodologia para a aquisição de tal material.

No contraditório apresentado pelas partes consta o argumento de que a vedação à oferta de taxas de administração negativa se reverteria, necessariamente, em benefícios aos empresários e usuários locais. Em que pese tal afirmação soar como coerente, com a devida vênia, não há garantia que a limitação imposta no item 1.1 do Anexo I do Edital de Pregão Presencial nº 194/2023 (fl. 32 da Peça nº 4) acarretaria, necessariamente, vantagens econômicas aos empresários e usuários locais.

Inclusive, o Tribunal de Contas da União, no ano de 2021 e mediante Acórdão nº 1.949/21-Plenário[8], reformulou seu entendimento para admitir que o ente público estabeleça limite máximo para a taxa de administração a ser cobrada pela contratada em relação à sua rede credenciada, conforme pôde-se observar na fundamentação da referida decisão, *in verbis*:

> Acolho a proposta da unidade técnica deste Tribunal, incorporando os seus fundamentos às minhas razões de decidir.
>
> [...]
>
> Todavia, a recente jurisprudência do TCU **considera regular a inserção de fixação à taxa secundária, por entender que tal regra se revela uma forma de aperfeiçoar o modelo de contratação.**
>
> No âmbito do TC Processo 014.997/2021-5, esta Corte examinou possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 4/2021, conduzido pela Justiça Federal de 1ª Instância em Goiás (JFGO), que tinha como objeto a contratação de serviços de administração e gerenciamento compartilhado de frota, por meio de sistema informatizado e plataforma *web*, para a manutenção de veículos da Justiça Federal em Goiás, de forma continuada, junto a rede de estabelecimentos credenciados, com fornecimento de peças, serviços, componentes, acessórios e transporte por guincho não coberto pelo seguro da frota. Naquela oportunidade, este Tribunal, **mediante o Acórdão 1387/2021-TCU-Plenário (Ministro Relator**

[8] Processo nº 025.832/2021-2. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

Benjamin Zymler), referendou o entendimento da Selog que concluiu pela regularidade da fixação de limite à taxa secundária, afastando a irregularidade apontada pela representante (peça 25 do TC Processo 014.997/2021-5):

"20. Não obstante essas decisões do TCU, os argumentos trazidos pela unidade jurisdicionada, neste caso concreto, em resposta à impugnação da licitante, ora representante, revestem-se de coerência. **O custo da taxa de credenciamento estará indiretamente embutido no preço orçado pela credenciada prestadora dos serviços. Se tal valor for definido meramente sem o conhecimento da contratante, e sem que ele componha o valor da proposta vencedora, restará prejudicado o objetivo da licitação, qual seja, a obtenção da proposta mais vantajosa**.

21. Dito de outra forma, de nada adianta permitir a disputa de preços **apenas quanto à taxa de administração cobrada do órgão público contratante pela empresa gerenciadora, se o valor cobrado dos credenciados pela empresa gerenciadora não é conhecido pela Administração Pública**. Nesse caso, qualquer eventual desconto obtido na fase de lances pode ser compensado pela empresa gerenciadora com o aumento da taxa cobrada dos credenciados e repassado como custo do serviço à contratante.

22. Entende-se, como o trazido pela unidade jurisdicionada, que **"a inclusão do comissionamento cobrado pela empresa gerenciadora dos seus credenciados nas propostas das empresas licitantes e o estabelecimento de critérios no edital de licitação relacionados ao processo de credenciamento das oficinas e revendedoras de peças são formas de aperfeiçoar o modelo de contratação"** (peça 18).

23. Sendo assim, o que houve foi uma preocupação da JFGO em incluir na tabela de composição de preços, de forma separada, **a taxa de administração cobrada da contratante pelo serviço de gerenciamento e a comissão cobrada pela empresa gerenciadora das suas credenciadas, custo esse que, em última análise, é suportado pela Administração contratante e precisa ser objeto de disputa entre os licitantes**. (...) (g.n)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

Semelhante foi o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que no julgamento da Representação nº 02511/2022-3[9], da qual era parte a Representante deste feito, fixou a seguinte orientação administrativa:

> FISCALIZAÇÃO / REPRESENTAÇÃO – IMPROCEDENTE – REVOGAR CAUTELAR – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR. É possível **o estabelecimento de um valor máximo de taxa de credenciamento a ser cobrada da rede credenciada pela prestadora de serviço de gerenciamento** (contratada do Poder Público) **quando essa cobrança puder ser suportada, na prática, pela Administração Pública licitante**.

Logo, se o jurisdicionado vislumbrava, de maneira concreta e fundamentada, a possibilidade de oneração desmedida dos comerciantes locais e, indiretamente, da Administração em razão de eventual majoração da taxa de administração cobrada pela contratada de sua rede credenciada, existia orientação administrativa permitido à adoção de solução racional e equilibrada hábil à resguarda os interesses da municipalidade de possíveis abusos perpetrados pela futura contratada.

Diante do exposto, há que se reconhecer que a limitação de oferecimento de proposta de preços com taxa de administração negativa, imposta pelo item 1.1 do Anexo I do Edital de Pregão Presencial nº 194/2023 (fl. 32 da Peça nº 4), violou os princípios da economicidade e competitividade previstos no *caput* do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

Em complemento, nos termos do que foi por mim defendido na fundamentação do Despacho nº 1420/23-GCAZ (Peça nº 18), em que pese o item 1.1 do Anexo I do Edital de Pregão Presencial nº 194/2023 (fl. 32 da Peça nº 4) viole a jurisprudência deste Tribunal, a possível repercussão financeira da irregularidade perpetrada pela Representada mostra-se irrelevante frente aos valores envolvidos na contratação.

Para melhor materializar a conclusão ora esboçada, apresento

[9] Processo nº 02511/2022-3. Acórdão nº 1502/2022-7 – Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

planilha com estimativa da economia que, em tese, poderia ser alcançada pela Municipalidade caso houvesse permissão para a oferta de propostas de preços com taxas de administração negativa:

Valor Estimado Global para Compra de Uniformes	Taxa Negativa	Estimativa de Ganhos para a Administração
R$ 2.200.000,00	0,500%	R$ 11.000,00
R$ 2.200.000,00	1,000%	R$ 22.000,00
R$ 2.200.000,00	1,500%	R$ 33.000,00
R$ 2.200.000,00	2,000%	R$ 44.000,00
R$ 2.200.000,00	2,500%	R$ 55.000,00
R$ 2.200.000,00	3,000%	R$ 66.000,00
R$ 2.200.000,00	3,500%	R$ 77.000,00
Obs: O Valor Estimado Global para a Compra de Uniformes foi extraído do Anexo I do Edital de Pregão Presencial nº 194/2023 (fl. nº 32 da Peça nº 4).		

Assim, e em consonância com o parágrafo único do art. 21 da LINDB, mostra-se desproporcional a imposição ao sujeitos atingidos de ônus ou perdas que sejam anormais ou excessivos frente à baixa ofensividade aos bens jurídicos tutelados e à diminuta repercussão material observada no caso concreto, sendo suficiente, data vênia, a expedição de determinação ao Município de Rolândia, a fim de que não realize aditivos ou prorrogue o Contrato Administrativo nº 201/23[10], derivado Edital de Pregão Presencial nº 194/2023.

2.2 - Aquisição de Uniformes Escolares por meio de Quarteirização.

No âmbito do Processo de Consulta nº 636412/22[11], dotada de com força normativa, o Plenário deste Tribunal de Contas assim caracterizou o modelo de contratação via "quarteirização", *in verbis*:

> Como bem explicou a Coordenadoria de Gestão Municipal, no modelo negocial proposto pelo Consulente duas relações jurídicas são formadas; num primeiro momento o poder público instaura procedimento licitatório para contratação de

[10] Conforme informação disponível na folha nº 10 da Instrução nº 36/25-CGM (Peça nº 74).
[11] Acórdão nº 1922/24 Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

empresa especializada na gestão de medicamentos, **mediante remuneração por meio de uma taxa de administração, e num segundo momento, a empresa contratada estabelece rede credenciada de farmácias interessadas no fornecimento de insumos à administração pública, responsabilizando-se pela intermediação da compra desses insumos**. **Cria-se, assim, a figura do intermediário entre a administração pública e as empresas interessadas no fornecimento dos produtos, sendo que somente a taxa de administração pactuada com o intermediário é licitada**, inexistindo qualquer disputa pública de preços quanto aos produtos que a administração realmente pretende adquirir.

Neste aspecto, resta já evidente que o modelo de contratação defendido pela Consulta **procura escapar do modelo eleito pelo ordenamento jurídico para a realização da aquisição de medicamentos pela Administração Pública, a licitação, visto que essa ocorreria apenas para a contratação da empresa intermediadora**.

[...]

É certo que a administrador público **não pode relativizar a imposição do texto constitucional e da ordem legal, abrindo mão da licitação para a realização de compras**, pois foi o referido procedimento desenhado de modo a garantir a observância dos princípios dos quais ele não pode se distanciar; da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento sustentável – conforme elenco do artigo 5º4 da Lei n. 14.133/2021.

[...]

A Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas bem sintetizou que nada obstante, demonstra-se inviável estabelecer **um paralelo entre a pretensa terceirização do fornecimento de medicamentos para a Administração Pública e o já conhecido sistema de outsourcing de impressão ou de fornecimento de peças para maquinário, conforme tentou estabelecer o**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

Parecer Jurídico local. **Nos casos citados claramente há a terceirização de atividade-meio, por meio do qual pretende-se a maior eficiência na execução dos serviços e a redução de custos**, **o que não ocorre no caso de fornecimento de medicamentos pelo Estado**, que é inerente à própria promoção do Direito Fundamental à Saúde, consignado na Constituição Federal, em seu art. 196 e seguintes. A concretização de tal direito é amplamente regulamentada e passa ao largo da mera terceirização.

Como se observa, a quarteirização, em que pese ser admitida em alguns casos de atividade-meio como no sistema de outsourcing de impressão o/u de fornecimento de peças para maquinário, afigura-se como prática ilegal em grande parte dos procedimentos de aquisição/fornecimento de insumos/materiais porquanto exclui o processo licitatório da fase da contratação pública, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico pátrio.

No caso concreto, o jurisdicionado aduz que o objeto da contratação seria a mera disponibilização de recursos financeiros (*voucher)* aos familiares dos alunos para que estes, por uma questão de praticidade, pudessem escolher as peças de vestuário diretamente nos estabelecimentos comerciais credenciados, estando tal opção albergada pelo artigo 4º do Decreto nº 407/2023[12].

Com a devida vênia, a modelagem de contratação detalhada no Anexo I do Edital de Pregão Eletrônico nº 194/2023 (fls. 32 a 34 da Peça nº 4)[13] desnatura, incontestavelmente, a alegação de defesa do jurisdicionado, eis que o modelo negocial proposto pelo instrumento convocatório previu a contratação de uma empresa especialidade para a disponibilização dos cartões magnéticos a ser remunerada mediante taxa de administração, e, posteriormente, a necessidade da contratada credenciamento estabelecimentos comerciais interessados no

[12] Art. 4º-A concessão do benefício previsto neste decreto se dá por meio de voucher, em parcela única, destinado exclusivamente à aquisição dos itens de uniforme para o aluno titular do benefício. § 1º O cartão voucher, previsto no caput deste artigo, será disponibilizado exclusivamente aos responsáveis legais dos estudantes matriculados na rede municipal de ensino conforme dados do sistema SERE ou outro equivalente que o município utilizar, sendo os responsáveis incumbidos pela compra do uniforme escolar nos estabelecimentos cadastrados.

[13] 10.1. A proponente deverá apresentar em até 15 dias após a homologação do Pregão relação com o nome dos estabelecimentos comerciais conveniados e ativos na cidade de Rolândia, de acordo com informado pela prefeitura, mencionando o nome da empresa (em ordem alfabética), número de inscrição no CNPJ, endereço completo, telefone, natureza do serviço prestado e se está conveniado a receber os pagamentos na forma de Cartão Magnético e/ou Eletrônico.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

fornecimento dos uniformes escolares, responsabilizando-se aquela pela intermediação da compra do referido material.

Em outras palavras, o modelo de contratação proposto pelo Município de Rolândia cria a figura do intermediário entre a administração pública e as empresas interessadas no fornecimento dos produtos, sendo que somente a taxa de administração pactuada com o intermediário é licitada, inexistindo qualquer disputa pública de preços quanto aos produtos que a administração realmente pretende adquirir, prática vedada pelo ordenamento jurídico pátrio, conforme a jurisprudência deste Tribunal de Contas.

Assim, em consonância com as manifestações uníssonas da unidade instrutiva e do *parquet*, proponho o reconhecimento da ilegalidade do modelo de contratação inserido no Edital de Pregão Eletrônico nº 194/2023, eis que o viola o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como a legislação regente aplicável às licitações e aos contratados administrativos.

Por derradeiro, julgo suficiente, dadas as peculiaridades do caso concreto, a expedição de recomendação ao Município de Rolândia a fim de que não empregue a quarteirização em futuros certames licitatórios para a aquisição de uniformes escolares.

Diante do exposto e em respeitosa divergência com a instrução técnica e o parecer ministerial, **VOTO:**

I - pela **PROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações devido ***(i)*** a violação dos princípios da economicidade e competitividade previstos no *caput* do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93, dada a limitação de oferecimento de proposta de preços com taxa de administração negativa imposta pelo item 1.1 do Anexo I do Edital de Pregão Presencial nº 194/2023 (fl. 32 da Peça nº 4) e ***(ii)*** a infringência ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como a legislação regente aplicável às licitações e aos contratados administrativos em razão do emprego da modelo de quarteirização para a aquisição de uniformes escolares.

II - pela emissão de **DETERMINAÇÃO** ao atual gestor do Município de Rolândia a fim de que não realize aditivos ou prorrogue o Contrato Administrativo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

nº 201/23, derivado Edital de Pregão Presencial nº 194/2023.

III - pela emissão de **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor do Município de Rolândia a fim de que não empregue a quarteirização em futuros certames licitatórios para a aquisição de uniformes escolares.

Para além, com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

Após, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Com a devida vênia ao bem fundamentado voto lançado pelo Conselheiro Agostinho Zucchi, permito-me apresentar divergência em relação às conclusões alcançadas, buscando contribuir para o debate com novas perspectivas e aprofundar a análise dos pontos em questão.

Tratam os autos de representação em face do Edital de Pregão presencial nº 194/2023, promovido pelo Município de Rolândia, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços para o fornecimento de cartão voucher para aquisição de uniformes escolares em rede credenciada, por meio de crédito intransferível em cartão magnético ou eletrônico. O serviço abrange a gestão dos cartões, a disponibilização dos créditos para que os alunos possam adquirir os uniformes em estabelecimentos conveniados.

A representação foi motivada por questionamentos sobre a possível violação aos princípios da economicidade e competitividade, em virtude do item 1.1 do Anexo I do Edital (peça 4, p. 32), que não admitia proposta de preços com taxa de administração negativa (peça 03). Ao receber o caso, o Despacho nº 1420/23 – GCAZ ampliou o objeto para investigar também a viabilidade jurídica da aquisição de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

uniformes escolares por meio da metodologia escolhida pelo Município de Rolândia, o que nos leva a examinar a legalidade da aplicabilidade do instituto da "quarteirização" ao objeto do certame em apreço.

No caso em exame, divirjo do entendimento de que esteja configurada uma situação de "quarteirização" na qual se estaria entregando à empresa contratada através do Pregão Presencial nº 194/2023 a escolha das empresas fornecedoras do kit de uniforme escolar, bem como a definição dos valores a serem pagos por esse kit. Especificamente, entendo que a situação em exame não guarda similitude com as situações de quarteirização objeto de análise em sede de Consulta, decidida no Acórdão nº 1922/24 Tribunal Pleno.

E, partindo da premissa de que a contratação em análise diz respeito ao fornecimento de cartão voucher para aquisição de uniformes escolares em rede credenciada, com valor fixo previamente estabelecido pelo Município, além de ter por pressuposto que a rede credenciada de fornecedores é fixada previamente pelo Município, não vislumbro qualquer tipo de margem de negociação por parte da contratada para fornecer o cartão de crédito, o que torna razoável o impedimento de fixação de taxa negativa, sem a qual não haveria qualquer contraprestação pelos serviços licitados no Pregão presencial nº 194/2023.

Passo a expor meu entendimento, detalhando os pontos de divergência e buscando esclarecer as nuances envolvidas.

Quarteirização *versus* Credenciamento pelo Ente Público

A primeira conclusão em relação à qual proponho entendimento diverso do ilustre relator diz respeito à interpretação de que o Edital de Pregão Presencial nº 194/2023 do Município de Rolândia teria empregado o modelo de quarteirização para a aquisição de uniformes, situação já considerada irregular em decisão proferida no Processo de Consulta nº 636412/22, conforme mencionado no voto original.

Segundo o relator,

"o modelo negocial proposto pelo instrumento convocatório previu a contratação de uma empresa especialidade para a disponibilização dos cartões

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

magnéticos a ser remunerada mediante taxa de administração, e, posteriormente, a necessidade da contratada credenciamento estabelecimentos comerciais interessados no fornecimento dos uniformes escolares, responsabilizando-se aquela pela intermediação da compra do referido material.

*Em outras palavras, o modelo de contratação proposto pelo Município de Rolândia cria a figura do intermediário entre a administração pública e as empresas interessadas no fornecimento dos produtos, sendo que somente a taxa de administração pactuada com o intermediário é licitada**, inexistindo qualquer disputa pública de preços quanto aos produtos que a administração realmente pretende adquirir, prática vedada pelo ordenamento jurídico pátrio, conforme a jurisprudência deste Tribunal de Contas.**"*

O relator baseou sua conclusão no contido no item 10.1 do Edital, que determina:

> *"10.1. A proponente deverá apresentar em até 15 dias após a homologação do Pregão relação com o nome dos estabelecimentos comerciais conveniados e ativos na cidade de Rolândia, de acordo com informado pela prefeitura, mencionando o nome da empresa (em ordem alfabética), número de inscrição no CNPJ, endereço completo, telefone, natureza do serviço prestado e se está conveniado a receber os pagamentos na forma de Cartão Magnético e/ou Eletrônico."*

Com a devida vênia, não vislumbro, no caso em observação, a utilização do rechaçado instituto da "Quarteirização", uma vez que, analisando os documentos disponíveis nos autos e outros acessíveis no site municipal, evidencia-se que é a Secretaria Municipal de Educação, portanto, o ente público diretamente, que realiza tanto a seleção das empresas a serem credenciadas para o fornecimento do kit de uniformes escolares diretamente aos alunos da rede pública, como também define o valor que será pago por cada kit de uniforme escolar.

Para ilustrar a diferença entre o modelo adotado pelo Município de Rolândia e uma situação de quarteirização, podemos analisar o exemplo citado no Acórdão nº 1922/24 Tribunal Pleno, que trata da contratação de sistema

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

informatizado para a gestão de medicamentos. Nesse caso, o município contrataria uma empresa para gerenciar a aquisição de medicamentos, e essa empresa, por sua vez, credenciaria uma rede de farmácias. A licitação ocorreria apenas para a contratação da empresa intermediadora, e não haveria disputa pública de preços quanto aos medicamentos em si.

No caso de Rolândia, a situação é distinta. O Município estabelece os critérios para o credenciamento das empresas fornecedoras de uniformes, define o valor a ser pago por cada kit e permite que os alunos escolham onde adquirir os uniformes dentro da rede credenciada. A empresa contratada para fornecer os cartões voucher apenas viabiliza o pagamento, sem interferir na escolha dos fornecedores do kit de uniformes ou na definição dos preços a serem pagos aos fornecedores.

Ou seja, o Pregão presencial nº 194/2023 **não** atribui a definição dos fornecedores dos kits de uniforme escolar e/ou dos valores a serem pagos por esse kit para a empresa a ser selecionada para fornecimento de cartão voucher para aquisição de uniformes escolares.

O objeto da contratação restringe-se exclusivamente ao fornecimento dos cartões magnéticos nos quais será inserido o crédito para os alunos efetuarem a compra de uniformes.

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO
O presente instrumento tem como objeto a aquisição dos produtos discriminados conforme tabela abaixo, conforme documentação levada a efeito pelo **Pregão Presencial nº __/20__**, devidamente homologado pelo CONTRATANTE em __/__/__.

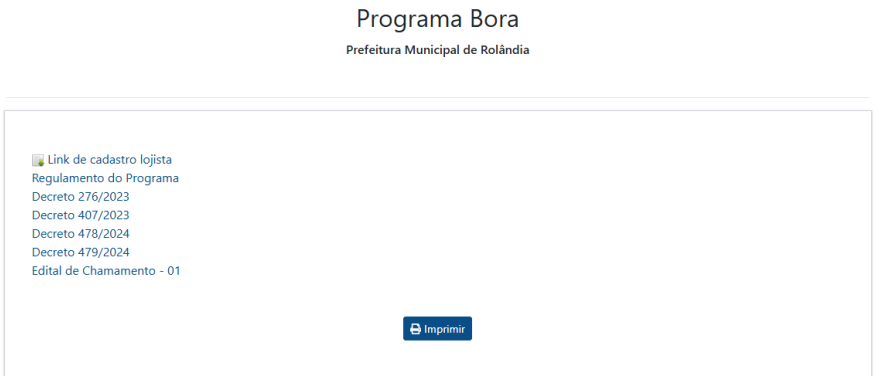
Item	Unid.	Descrição do produto	Prazo de entrega	Preço Unitário	Preço Total
1	8.000	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços para o fornecimento de voucher por meio de crédito intransferível em cartão magnético e/ou eletrônico, com senha pessoal intransferível que permitam a aquisição de uniformes escolares, em estabelecimentos comerciais conveniados em Rolândia, destinado a Prefeitura Municipal de Rolândia, em acordo ao regulamento do Programa Bora Estudar – Bolsa Rolândia Aluno.	Após a o recebimento pela CONTRATADA da Nota de Empenho, o(s) material(is) deverá(ão) entregue(s) nos prazos máximos de: - Primeira entrega dos cartões: 10 (dez) dias úteis; - Créditos nos cartões: Imediato. No momento da emissão dos mesmos; - Reemissão de cartões: 07 (sete) dias úteis; - Reemissão de senhas: 07 (sete) dias úteis.	3,33%	3,33%

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

Em que pese não conste dos autos, até porque parece extrapolar o exame do objeto desta Representação, realizando uma busca na internet por “Rolândia Kit de uniforme escolar” obtive acesso à seguinte página:



Acessando o Link indicado, chega-se à seguinte página:



O primeiro documento ali disponível é o Regulamento nº 01, de 15 de setembro de 2023, que regulamenta o Programa Bora Estudar – Bolsa Rolândia Aluno, destinado aos alunos da rede pública municipal de ensino de Rolândia-PR.

O programa em questão é destinado à concessão de conjunto completo de uniforme escolar para atender às necessidades dos estudantes que estiverem regularmente matriculados na rede pública municipal de ensino, sendo de destacar do regulamento, os artigos 5º e 6º:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

> *"Art. 5º O Poder Executivo procederá ao cadastramento dos estabelecimentos comerciais fornecedores de uniforme escolar, dando ampla publicação aos cadastrados e afixando nas unidades de ensino municipais a relação nominal das empresas, bem como divulgando em diário oficial do Município de Rolândia tal relação.*
>
> *Art. 6º O uniforme escolar pode ser obtido em qualquer estabelecimento cadastrado."*

Essas e outras regras descritas nos Decretos Municipais nº 276/2023 e nº 407/2023, que fixam os requisitos para o credenciamento de empresas, evidenciam que toda a seleção e credenciamento das empresas para fornecer os Kits de uniformes escolares, a serem pagos através do Cartão licitado pela prefeitura, é feita diretamente pela Prefeitura Municipal, e não pela empresa contratada para o fornecimento de cartão voucher.

De fato, em que pese a denominação "cadastramento" deva ser corrigida para "credenciamento", a situação encontra amparo legal no artigo 79 da Lei de Licitações[14], que prevê a utilização de **credenciamento** para situação de contratações paralelas, tanto com seleção por terceiros como em mercados fluidos. O processo exige edital de chamamento público permanente, critérios objetivos de distribuição da demanda quando necessário, condições padronizadas de contratação e valor definido, exceto em mercados fluidos, onde se registram cotações.

No caso em exame, o Município de Rolândia procede ao Credenciamento de empresas locais, para que o aluno e sua família escolham a mais conveniente para a compra do uniforme escolar com o crédito inserido em seu cartão pessoal e intransferível. Ou seja, o Município faz o credenciamento das

---

[14] *Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:* Regulamento
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 processo de licitação.
Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:
I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;
*II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;*
*III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverá definir o valor da contratação;*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

empresas interessadas e os alunos e suas famílias escolhem onde vão comprar – credenciamento com seleção a critério de terceiros, conforme artigo 79, II, da Lei 14.133/21.

É precisamente o que se tem nessa situação. Uma grande demanda a ser atendida – uniformes escolares para quase 8 mil alunos, que precisam receber um tamanho adequado – que serão fornecidos pelo valor pré-estabelecido pelo Município, pelos fornecedores que, atendendo às exigências fixadas quanto à quantidade e qualidade do produto, assim como ao atendimento dos alunos inclusive com ambiente para efetiva prova dos uniformes nas crianças, estejam cadastrados no município.

O pregão realizado para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços para o fornecimento de cartão voucher para aquisição de uniformes escolares em rede credenciada se restringe a esse fornecimento – do cartão voucher – não havendo dados que permitam concluir que esta contratação envolva a atribuição de seleção das empresas fornecedoras dos uniformes, e menos ainda negociando valores, os quais, de acordo com os Decretos Municipais e o Regulamento de credenciamento, são atividades realizadas diretamente pelo ente municipal, no âmbito do Programa Municipal Bora Estudar.

Observo ainda que, para o exercício de 2024, consta da página do Município na internet o Edital de Chamamento Público nº 001/2024, no qual é possível analisar as regras atuais de cadastro de pessoas jurídicas interessadas no fornecimento de kit de uniforme escolar padronizado, também com valor fixo estabelecido pelo ente Municipal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

PREFEITURA MUNICIPAL DE ROLÂNDIA
CNPJ/MF nº 76.288.760/0001-08

EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº001/2024
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CADASTRO DE PESSOAS JURÍDICAS INTERESSADAS NO FORNECIMENTO DE KIT DE UNIFORME ESCOLAR PADRONIZADO AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO.

A PREFEITURA MUNICIPAL DE ROLÂNDIA-PMR, através da Secretaria Municipal de Educação, torna público, que receberá, por meio eletrônico, as inscrições de Pessoas Jurídicas interessadas no fornecimento do kit de uniforme escolar, destinado aos alunos da Rede Pública Municipal de Ensino, em conformidade com a Lei 14.133/21, Decreto Municipal 276/2023, Decreto Municipal 407/2023 e suas alterações promovidas pelos Decretos 478/2024 e 479/2024 bem como das demais normas e regulamentos deste Edital.

Do Edital para o exercício de 2025, depreende-se:

- **Objetivo:** Cadastrar estabelecimentos para fornecer kits de uniforme escolar padronizado para alunos da rede pública municipal de Rolândia.
- **Programa:** "Bora Estudar", que visa melhorar as condições para os alunos, economizar recursos das famílias, agilizar a aquisição e fomentar o comércio local.
- **Pagamento:** Através de cartão eletrônico administrado por uma empresa contratada.
- **Requisitos para Cadastro:**
  - Estar sediado em Rolândia.
  - CNPJ com no mínimo 6 meses.
  - Alvará de funcionamento regular.
  - Regularidade fiscal.
  - Não possuir débitos trabalhistas.
  - Emitir nota fiscal eletrônica.
  - Aceitar fiscalização.
- **Impedimentos:**
  - Empresas com sanções que proíbam licitar.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

- Proprietários com cargo de chefia ou função de confiança no município.
- Empresas em consórcio.
- Empresas com sócios ou colaboradores servidores do município.

- **Prazos:**
  - Cadastro: 10 de dezembro de 2024 até 31 de julho de 2025.
  - Vigência do cadastro: Até dezembro de 2025.
- **Documentos Exigidos:**
  - Alvará de funcionamento.
  - CNPJ.
  - Comprovação de objeto social compatível.
  - Documentos de identidade dos responsáveis.
  - Certidões negativas (FGTS, débitos trabalhistas, Fazenda Estadual e Municipal).
  - Declaração de compromisso (Anexo II).
- **Amostras:** A Secretaria de Educação pode solicitar amostras para avaliação da qualidade.
- **Resultados e Recursos:** Publicação dos resultados no site da prefeitura, com possibilidade de recurso em caso de inabilitação.
- **Obrigações dos Estabelecimentos:**
  - Credenciamento com a empresa administradora do cartão.
  - Manter as condições de habilitação.
  - Manter documentos de habilitação acessíveis.
  - Não transferir direitos a terceiros.
  - Acatar recomendações da fiscalização.
  - Comunicar anormalidades.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

- Cumprir compromissos.
- Manter histórico de transações.
- Entregar o uniforme apenas à pessoa portadora do cartão.
- Fornecer o kit completo de uniforme.
- Dispor de espaço adequado para prova das peças.

- **Penalidades:** Em caso de fornecimento irregular ou descumprimento do edital.
- **Descadastramento:** Por requerimento próprio ou por não cumprimento das cláusulas.
- **Conjunto de Uniforme:**
  - Composição: 02 camisetas, 01 bermuda ou saia shorts, 01 jaqueta e 01 calça.
  - Especificações detalhadas no Termo de Referência (Anexo I).
- **Anexos:**
  - Anexo I: Termo de Referência (especificações do uniforme).
  - Anexo II: Declaração de Compromissos.
- **Valor:**
  - Para o exercício de 2025, foi estabelecido o valor de R$ 290,34 (duzentos e noventa reais e trinta e quatro centavos) a ser pago por Kit de uniforme (02 camisetas + 01 bermuda ou saia shorts + 01 jaqueta + 01 calça)

Portanto, não vislumbro situação de “quarteirização” decorrente da contratação decorrente do Pregão presencial nº 194/2023 do Município de Rolândia, mas somente seleção de empresa especializada na prestação de serviços para o fornecimento de cartão voucher para aquisição de uniformes escolares em rede credenciada, por meio de crédito intransferível em cartão magnético ou eletrônico.

Restrição à Proposta de Taxa Negativa

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

A proposta de voto apresentada sustenta que a restrição à apresentação de propostas com taxa de administração negativa violaria os princípios da economicidade e da competitividade, previstos no caput do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93, por impedir que os licitantes apresentem propostas mais vantajosas para a administração pública, restringindo a concorrência e, potencialmente, elevando os custos da contratação.

Na lógica do credenciamento de fornecedores por preço pré-estabelecido que se identifica no caso em exame, a possibilidade ou não de oferecimento de taxa negativa deveria ser analisada da perspectiva dos objetivos buscados pelo programa, em uma análise contextual.

Observe-se que, para fixar o valor da contratação, o município considerou a quantidade de alunos matriculados na rede municipal (7380, peça 04, p. 35, arredondada para 8000 crianças) e estabeleceu que o valor a ser pago para os fornecedores cadastrados seria de R$ 275,00 (duzentos e setenta e cinco reais) por Kit de uniformes[15]. Após, agregou um percentual de 3,33% como taxa máxima para a remuneração dos serviços de fornecimento do cartão e gerência de sua utilização:

MODELO DE PROPOSTA

PREGÃO N° 194/2023

DESCRIÇÃO / OBJETO: Contratação de Empresa especializada na Prestação de Serviços para o Fornecimento Mensal de Voucher por meio de Crédito Intransferível em Cartão Magnético e/ou Eletrônico.

QUANTIDADE DE CARTÕES: 8.000
VALOR UNITÁRIO: R$ 275,00
VALOR ESTIMADO GLOBAL: R$ 2.200.000,00

Item	Descrição do Objeto	Quant.Est. Cartão	R$ un. Voucher	R$ Total	Taxa mínima Administração	Taxa Máxima de Administração	Taxa Administração Ofertada	R$ Total
01	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços para o fornecimento de voucher por meio de crédito intransferível em cartão magnético e/ou eletrônico, com senha pessoal intransferível que permitam a aquisição de uniformes escolares, em estabelecimentos comerciais conveniados em Rolândia, destinado a Prefeitura Municipal de Rolândia, em acordo ao regulamento do Programa Bora Estudar – Bolsa Rolândia Aluno.	8.000	275,00	2.273.000,00	**0,0%**	**3,33%**		
Valor Total Global com Desconto								

OBSERVAÇÕES:

Assim, com base em 8.000 alunos beneficiados e um valor de R$ 275,00 por kit de uniforme, o custo total dos uniformes é de R$ 2.200.000,00. O

[15] Contendo 02 camisetas + 01 bermuda ou saia shorts + 01 jaqueta + 01 calça.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

valor total previsto no edital é de R$ 2.273.000,00, o que significa que R$ 73.000,00 estão em disputa no Pregão Presencial nº 194/2023[16].

Essa diferença de R$ 73.000,00 refere-se exclusivamente à taxa de administração a ser paga à empresa fornecedora dos cartões magnéticos. O valor a ser pago aos fornecedores de uniformes já está fixado em R$ 275,00 por kit, conforme as regras do credenciamento. Esse valor é repassado integralmente aos fornecedores credenciados a cada entrega de uniforme.

Portanto, a disputa realizada no pregão não afeta o valor pago pelos uniformes. Se a empresa de cartões oferecer uma taxa negativa, ela estará, na prática, pagando para prestar o serviço de administração dos cartões.

A relação entre os fornecedores de uniformes e o município ocorre diretamente, sem intermediação da empresa de cartões. Esta última apenas fornece a infraestrutura (máquinas) para que os fornecedores credenciados possam receber os pagamentos realizados com os cartões dos alunos.

Portanto, me parece que pouca relevância prática e/ou impacto na relação de economicidade tem a definição acerca da possibilidade ou não de se fixar taxa negativa nesse tipo de situação, uma vez que é pouco provável que empresas disputem para pagar para prestar serviços ao poder público.

Diante do exposto, e respeitosamente divergindo do voto apresentado, entendo que a contratação em questão não configura quarteirização, e que a restrição à taxa negativa, embora possa ser questionada em abstrato, não causou prejuízo concreto ao erário ou à competitividade no caso específico. Assim, voto pela improcedência da representação.

VISTOS, relatados e discutidos,

[16] **8.000** cartões x **R$ 275,00** valor por kit = **R$ 2.200.000,00**
Valor previsto no Edital: **R$ 2.273.000,00**
Valor em disputa = R$ **73.000,00**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.6U46

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em:

Julgar **IMPROCEDENTE** a Representação uma vez que a contratação em questão não configura quarteirização e que a restrição à taxa negativa, embora possa ser questionada em abstrato, não causou prejuízo concreto ao erário ou à competitividade no caso específico.

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

O Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI (vencido), apresentou voto pela procedência com determinação e recomendação.

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

Plenário Virtual, 14 de agosto de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
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.6U46