

**TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 03/04/19**  
**EXAME PRÉVIO DE EDITAL**  
**SEÇÃO MUNICIPAL**

**(M-001)**

**Processos:** TC-006509.989.19-0; TC-006685.989.19-6.

**Representantes:** Verocheque Refeições Ltda. e Sindplus Administradora de Cartões Serviços de Cadastro e Cobrança LTDA.

**Representada:** Prefeitura Municipal de Francisco Morato.

**Responsáveis:** Renata Torres de Sene – Prefeita; Ricardo Carvalho Costa – Secretário de Finanças; Marcelo Simões – Superintendente de Saúde..

**Assunto:** Representações em face do edital do Pregão Presencial nº 003/2019, processo administrativo nº 246/2019, do tipo menor taxa de administração, promovido pela Prefeitura Municipal de Francisco Morato, tendo por objeto a contratação de empresa especializada em administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de Vale-alimentação, na forma de créditos a serem carregados em cartões com chip de segurança, destinados aos servidores públicos municipais da Prefeitura de Francisco Morato.

**Valor Anual Estimado:** R\$ 9.600.000,00.

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**Advogados:** Paulo André Simões Poch (OAB/SP nº 181.402); Bruna Versetti Negrão (OAB/SP nº 277.411); Gustavo da Silva Dosualdo (OAB/SP nº 354.852).

**EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. VALES DE BENEFÍCIOS. REDE CREDENCIADA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE NA EXTENSÃO DA REDE E NOS PRAZOS PARA CREDENCIAMENTO. ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO. ADEQUAÇÃO AO SEGMENTO DE OPERADORAS DE VALES DE BENEFÍCIOS. PROCEDÊNCIA. V.U.**

1. Em relação a rede credenciada de estabelecimentos, a Administração deve observar os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da finalidade e da motivação de seus atos na definição do número de estabelecimentos exigidos e sua distribuição geográfica, de acordo com a quantidade e perfil dos beneficiários; 2. O prazo para comprovação de rede de credenciados requer a definição de intervalos razoáveis e adequados à quantidade de estabelecimentos requerida e a sua distribuição geográfica; 3. Conforme orienta o artigo 31, §5º, da Lei 8.666/93, o índice máximo de endividamento exigido para demonstração da qualificação econômico-financeira deve ser compatível com o segmento de mercado a que pertence o objeto do certame.

**MÉRITO**

## **1. RELATÓRIO**

**1.1.** Trata-se de representações formuladas por **VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA. e SINDPLUS ADMINISTRADORA DE CARTÕES SERVIÇOS DE CADASTRO E COBRANÇA LTDA** contra o edital do Pregão Presencial nº 003/2019, processo administrativo nº 246/2019, do tipo menor taxa de administração, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCISCO MORATO**, tendo por objeto a contratação de empresa especializada em administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de Vale-alimentação, na forma de créditos a serem carregados em cartões com chip de segurança, destinados aos servidores públicos municipais da Prefeitura de Francisco Morato.

**1.2.** A Representante Verocheque Refeições Ltda se insurge contra o ato convocatório apontando, em suma, ser restritiva a exigência de índice de endividamento inferior a 0,80 para comprovação da qualificação econômico-financeira, a requisição de rede credenciada excessiva e desproporcional, bem como a estipulação de prazo exíguo (15 dias) para a demonstração dos credenciamentos pela futura contratada.

**1.3.** A Insurgente Sindplus Administradora de Cartões Serviços de Cadastro e Cobrança LTDA, por sua vez, critica a exigência de rede credenciada exorbitante como condição para assinatura do contrato.

**1.4.** Nestes termos, requereram as Representantes fosse determinada a suspensão liminar do procedimento licitatório e, ao final, o acolhimento de suas impugnações com a determinação de retificação do instrumento convocatório.

**1.4.** As críticas levadas a efeito pelas Representantes, quanto à exigência de índice máximo de endividamento dissonante com o mercado de vales de benefícios, bem assim quanto ao número excessivo de estabelecimentos credenciados e ao prazo exíguo para demonstração da referida rede forneceram indícios suficientes de contrariedade ao preceito do artigo 3º, §1º, inciso I da Lei 8.666/93 e à jurisprudência desta Corte.

Verificada, portanto, a existência de questões suficientes para a intervenção desta Corte e, na medida em que a data designada para o recebimento das propostas, 26/02/2019, não propiciaria a submissão da matéria ao Tribunal Pleno, nos termos do que dispõe o Parágrafo único do Artigo 221 do Regimento Interno desta Corte, por decisão publicada no DOE de 22/02/2019, determinei a suspensão do andamento do certame, bem como fixei o prazo máximo de **05 (cinco) dias** à **PREFEITURA MUNICIPAL DE**

**FRANCISCO MORATO** para a apresentação de suas alegações e justificativas às insurgências constantes das representações, juntamente com todos os demais elementos relativos ao procedimento licitatório.

As medidas preliminares foram referendadas pelo Plenário na sessão de 27/02/2019.

**1.5.** Regularmente notificada, a Representada apresentou suas justificativas e documentos por meio das quais defende a conformidade do ato convocatório.

Sustenta, em resumo, que a rede credenciada tem por finalidade proporcionar suficiente atendimento aos beneficiários e que o prazo para credenciamento é razoável. Por outro lado, prontifica-se a alterar o quociente máximo de endividamento exigido para demonstração da qualificação econômico-financeira para evitar restrição à competitividade.

**1.6.** Assessoria Técnica, Chefia de ATJ e o Ministério Público de Contas manifestaram-se pela procedência das representações.

**É o relatório.**

**TRIBUNAL PLENO**  
**EXAME PRÉVIO DE EDITAL**

**SESSÃO: 03/04/2019**  
**TC-006509.989.19-0**  
**TC-006685.989.19-6**

## **SEÇÃO MUNICIPAL**

### **2. VOTO**

**2.1.** Trata-se de representações formuladas por **VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA. e SINDPLUS ADMINISTRADORA DE CARTÕES SERVIÇOS DE CADASTRO E COBRANÇA LTDA** contra o edital do Pregão Presencial nº 003/2019, processo administrativo nº 246/2019, do tipo menor taxa de administração, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCISCO MORATO**, tendo por objeto a contratação de empresa especializada em administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de Vale-alimentação, na forma de créditos a serem carregados em cartões com chip de segurança, destinados aos servidores públicos municipais da Prefeitura de Francisco Morato.

**2.2.** À vista da unanimidade da instrução processual, é de rigor o reconhecimento da **procedência** das representações.

**2.3.** As justificativas e esclarecimentos apresentados pela Municipalidade não se mostram aptos a legitimar a rede credenciada exigida no ato convocatório, quer em relação ao seu porte (1325 estabelecimentos distribuídos em 19 municípios), quer quanto ao prazo definido para a respectiva comprovação (quinze dias).

Como bem ponderou a Assessoria Técnica, não foram apresentados estudos, pesquisas ou justificativas técnicas sobre a necessidade de rede credenciada de estabelecimentos de amplas proporções como a que deseja a Municipalidade de Francisco Morato.

As justificativas apresentadas estão desprovidas de qualquer plausibilidade e/ou elementos técnicos que comprovem que apenas a questionada rede credenciada excessivamente ampla tornaria viável a utilização do vale alimentação, garantindo a efetividade do benefício.

Além disso, a fixação de exíguo prazo de 15 (quinze) dias em detrimento da definição de metas progressivas acaba por delimitar a competitividade do certame, desestimulando a participação das empresas que não sejam previamente detentoras do acervo de estabelecimentos credenciados exigidos no edital.

A este respeito, destaco o julgamento dos TCs 13215.989.16-1 e 13321.989.16-2, do qual transcrevo o seguinte trecho de interesse:

*“O prazo é insuficiente para a tarefa e compromete a participação de interessados. Não por outro motivo, esta Corte tem condenado a fixação de prazo exíguo para comprovação de rede de credenciados, reclamando a definição de intervalos razoáveis e adequados à quantidade de estabelecimentos requerida e a sua distribuição geográfica (Nesse sentido a decisão proferida no TC-11286/989/16-5, TC-11297/989/16-2 e 11317/989/16-8, sob a relatoria do e. Conselheiro Renato Martins Costa, em sessão do E. Plenário de 20/07/2016).”<sup>1</sup>*

A estratégia de contratação em análise não se mostra coerente com a jurisprudência dominante nesta E. Corte, que tem entendido, nesse tipo de contratação, que a exigência de rede credenciada deve ser pautada pela razoabilidade e pela proporcionalidade, com amparo em critérios técnicos aptos a justificar escolha dos estabelecimentos e da quantidade, a exemplo do decidido nos autos do processo TC-009908.989.15-5:

*“A jurisprudência deste Tribunal consolidou-se no sentido de que exigências atinentes a credenciamento de estabelecimentos, para dar atendimento ao interesse visado, além de se direcionarem somente à contratada, devem pautar-se na razoabilidade e na proporcionalidade, não se admitindo imposição de extensa rede conveniada além do necessário para atender à demanda.”<sup>2</sup>*

A despeito de a escolha estar inserida no exercício da competência discricionária, a Administração deve observar os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da finalidade e da motivação de seus atos, não havendo nos autos comprovação apta e suficiente a demonstrar a proporcionalidade entre o número de estabelecimentos exigidos, sua distribuição geográfica e a quantidade de beneficiários do vale alimentação.

Portanto, deverá a Municipalidade redimensionar a rede credenciada exigida, pautando-se pela razoabilidade, assim como concedendo prazo razoável para que a licitante vencedora possa efetivar o credenciamento dos estabelecimentos.

---

<sup>1</sup> Tribunal Pleno. Sessão de 21/09/2016 - Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

<sup>2</sup> Tribunal Pleno - Sessão de 17/02/2016. Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo

**2.4.** O índice de endividamento exigido pelo edital, de até 0,80, está em patamar distinto daquele comumente praticado no mercado, e dificilmente será atendido pelas principais empresas do segmento, consoante a análise apresentada pela Unidade de Economia da Assessoria Técnica.

Muito embora a jurisprudência desta Corte tenha considerado razoável a sua fixação entre 0,3 e 0,5 para a maior parte dos segmentos da atividade econômica e mercantil, tem-se que tais índices devem ser compatíveis e adequados ao ramo de atividade ou ao segmento de mercado das possíveis interessadas em participar do certame, por imposição do artigo 31, §5º, da Lei 8.666/93.

No presente caso, para preservar a ampla competitividade do certame, os índices de endividamento exigidos para fins habilitatórios demonstram merecer reavaliação pela Origem, em função da dinâmica natural e peculiar do mercado de vales de benefícios, que faz com que grande parte das empresas que atuam no setor opere com índices superiores aos patamares médios de outros setores de atividade econômica.

Neste panorama, é certo que esta Corte vem aceitando a adoção de índices de endividamento mais elásticos para este segmento de mercado, diante da exigência de elevados investimentos e pelo atual comportamento das empresas do ramo, que estão considerando ser mais viável a participação de capital de terceiros em seus negócios do que o investimento de seu próprio capital.

A questão trazida pela Representante demonstra merecer o mesmo tratamento atribuído por esta Corte quando do julgamento dos processos TC-16544/026/11<sup>3</sup>, 35418/026/10<sup>4</sup>, 1695/989/13<sup>5</sup> e 905/989/13<sup>6</sup>, este último de minha relatoria.

Assim, face aos precedentes jurisprudenciais desta Corte e diante das peculiaridades do mercado de vales de benefícios, a exigência de índice de Grau de Endividamento Geral (IEG) menor ou igual a 0,80 se revela restritiva à competitividade e não se mostra adequada à verificação da boa situação financeira das proponentes, assim entendida como aquela suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes do contrato.

<sup>3</sup> TC-16544/026/11 – Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues – Sessão Plenária de 01/06/2011 – Acórdão publicado no D.O.E. em 17/06/2011.

<sup>4</sup> TC-35418/026/10 – Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues – Sessão Plenária de 01/12/2010 – Acórdão publicado no D.O.E. em 08/12/2010.

<sup>5</sup> TC-1695/989/13 – Rel. Cons. Renato Martins Costa – Sessão Plenária de 28/08/2013 – Acórdão publicado no D.O.E. em 28/09/2013.

<sup>6</sup> TC-905/989/13 – Sessão Plenária de 03/07/2013 – Acórdão publicado no D.O.E. em 05/07/2013.

**2.5.** Ante todo o exposto e por tudo o mais consignado nos autos, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** das representações e determino à **PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCISCO MORATO** que, caso deseje prosseguir com o certame, retifique o edital, de forma a: **1)** redimensionar a rede credenciada exigida, pautando-se em estudos técnicos que comprovem a real necessidade dos estabelecimentos nas localidades selecionadas e sua quantidade, de forma razoável e proporcional ao perfil e número de servidores beneficiados, concedendo prazo razoável para que a licitante vencedora possa efetivar o credenciamento dos estabelecimentos; **2)** redefinir o índice máximo de endividamento exigido para fins de habilitação, tornando-o compatível com o segmento de mercado das empresas que atuam no ramo de vales de benefícios.

A reformulação do edital é, portanto, medida que se impõe, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo do voto ora proferido, com a consequente publicação do novo texto do ato convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos do artigo 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93, para oferecimento das propostas.

Por fim, após o trânsito em julgado, archive-se o procedimento eletrônico.

**Dimas Ramalho**  
**Conselheiro**