



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – PREGÃO 03/2026 – CISPAR

Assunto: Fornecimento de Material Escolar aos alunos da rede municipal de São Gotardo, consorciados ao CISPAR.

INTRODUÇÃO

As contratações governamentais produzem significativo impacto na atividade econômica, tendo em vista o volume de recursos envolvidos, os quais, na maioria, são instrumentos de realização de políticas públicas. Neste sentido, um planejamento bem elaborado propicia contratações potencialmente mais eficientes, posto que a realização de estudos previamente delineados conduz ao conhecimento de novas modelagens/metodologias ofertadas pelo mercado, resultando na melhor qualidade do gasto e em uma gestão eficiente dos recursos públicos.

A Lei nº 14.133/2021 dispõe que a descrição da necessidade da contratação deve ser fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido.

Neste sentido, afirma que o estudo técnico preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

Dessa forma, o presente documento tem o intuito de delimitar o problema, levantar as possíveis soluções e avaliar a viabilidade (técnica e econômica) da solução que melhor se apresenta, bem como o levantamento dos elementos essenciais que servirão para compor o Termo de Referência.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

1. Descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido

O **Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Parnaíba – CISPAR** identificou junto aos municípios consorciados, a existência de um problema recorrente que compromete a efetividade das políticas educacionais locais: a dificuldade de assegurar, de maneira eficiente, o acesso de todos os alunos da rede pública municipal aos materiais escolares indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem.

O modelo historicamente utilizado pelas administrações municipais, centrado na aquisição e distribuição de kits padronizados, mostrou-se ineficaz diante de três ordens de desafios:

Entraves administrativos e operacionais – processos licitatórios extensos, custos adicionais com logística de transporte e necessidade de armazenamento em espaços públicos inadequados.

Defasagem pedagógica – a padronização dos kits não atende às especificidades das diferentes etapas de ensino, resultando em fornecimento de materiais muitas vezes insuficientes ou inadequados para determinadas séries.

Baixa eficiência do gasto público – recursos são aplicados em insumos que nem sempre correspondem às reais necessidades, gerando desperdício, reclamações recorrentes e insatisfação dos beneficiários.

Diante desse diagnóstico, tornou-se evidente a necessidade de buscar a possibilidade de aprimoramento do atual modelo assim como a busca pela adoção de um modelo mais moderno, flexível e alinhado às boas práticas de gestão pública.

Aliado ao problema encontrado, vale ressaltar que o direito à educação, preceito fundamental do artigo 205 da Constituição Federal, impõe ao Estado o dever de não apenas garantir o acesso, mas também a permanência



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

do estudante no sistema de ensino em condições de isonomia. A materialização plena deste direito, contudo, é sistematicamente obstruída por barreiras socioeconômicas tangíveis, dentre as quais se destaca a carência de materiais escolares básicos. Esta deficiência transcende a esfera privada familiar para se configurar como um grave problema de interesse público, que mina a eficácia do processo de ensino-aprendizagem e perpetua ciclos de exclusão social.

A análise aprofundada da questão revela que a provisão de insumos como cadernos, lápis e borrachas não pode ser interpretada como um mero fornecimento de itens de consumo. Tais ferramentas constituem, na verdade, parte integrante e essencial da infraestrutura pedagógica, sendo tão cruciais para o aprendizado quanto a própria sala de aula. A premissa central deste estudo é, portanto, que a falta de material escolar não é um problema privado das famílias, mas uma questão de grave interesse público que demanda uma ação estatal estratégica e assertiva. A ausência dessas ferramentas cria uma barreira, ao mesmo tempo tangível e simbólica, que impede milhões de estudantes de participarem plenamente da vida escolar.

Este entendimento encontra respaldo direto no artigo 206 da Constituição, que estabelece a "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" como um dos princípios basilares do ensino. A desigualdade crônica no acesso a estes insumos essenciais representa uma violação direta a este princípio de isonomia, pois condiciona a capacidade de um estudante de aprender à sua origem socioeconômica. O objeto deste estudo é, portanto, a análise desta desigualdade estrutural e a fundamentação da necessidade de uma política pública que a mitigue, garantindo que o direito à educação seja exercido em sua plenitude por todos os cidadãos.

A ausência de materiais escolares básicos acarreta uma cascata de consequências deletérias que se manifestam nas dimensões pedagógica, psicológica e social, culminando na elevação das taxas de evasão escolar. Estes



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

impactos não são isolados, mas formam uma cadeia causal interdependente, onde uma deficiência instrumental inicial desencadeia uma série de danos cumulativos ao desenvolvimento integral do estudante.

A consequência mais imediata da carência material é a exclusão efetiva do processo de ensino-aprendizagem. As implicações são diretas e mensuráveis: sem um caderno, o aluno não anota e, conseqüentemente, enfrenta maior dificuldade para fixar e revisar o conteúdo. Na prática, a falta de acesso às ferramentas básicas de cada disciplina significa a exclusão parcial ou total do aluno daquele processo de aprendizagem.

Esta situação não prejudica apenas o estudante, ela também sobrecarrega o corpo docente. Professores são forçados a gastar tempo de aula improvisando soluções, e não raro utilizam recursos próprios para suprir a carência de seus alunos, o que gera um profundo desgaste profissional e limita a qualidade do ensino que pode ser ofertado a toda a turma.

A dimensão pedagógica rapidamente se desdobra em danos à saúde mental e à autoestima do estudante. A necessidade constante de pedir materiais emprestados ou o uso de itens visivelmente precários e danificados gera sentimentos agudos de vergonha, constrangimento e inferioridade.

Essa vergonha prejudica a autoestima, criando um bloqueio emocional que inibe a participação e impede a aprendizagem. O aluno pode tornar-se retraído, evitar fazer perguntas para não chamar atenção para sua condição ou deixar de realizar atividades para não ter que admitir sua falta de recursos. O ambiente escolar, que deveria ser um espaço de acolhimento e descoberta, transforma-se em um "espaço de ansiedade e exposição da pobreza".

O dano psicológico, por sua vez, agrava o impacto social. O material escolar se torna um "marcador social visível e cruel", especialmente na adolescência, período de intensa formação de identidade a partir da comparação



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

com os pares. A desigualdade material estigmatiza o aluno, podendo levar ao isolamento social e, em casos extremos, ser um gatilho para o bullying. Para evitar a exposição de sua carência, o jovem pode começar a evitar atividades em grupo ou, em última instância, deixar de frequentar a escola por completo, o que mina o sentimento de pertencimento, um fator vital para o sucesso educacional.

A interconexão entre estas dimensões revela um ciclo vicioso e destrutivo. A dificuldade pedagógica inicial (baixo desempenho por falta de ferramentas) alimenta o impacto psicológico (sentimento de incapacidade e vergonha), que agrava o impacto social (isolamento para evitar a exposição da dificuldade e da pobreza).

Este ciclo de frustração, baixo desempenho e isolamento torna a experiência escolar insustentável, configurando-se como um dos principais gatilhos para o desengajamento e, finalmente, para a evasão escolar. A intervenção do Estado, ao fornecer o material, não ataca apenas um sintoma, mas quebra o elo inicial desta cadeia, exercendo um efeito preventivo em todas as dimensões subsequentes.

O problema da carência de material escolar não é estático, ele se manifesta de formas distintas e com gravidade crescente ao longo da trajetória educacional do indivíduo, adaptando-se às exigências pedagógicas de cada fase. A análise segmentada por etapa de ensino revela a natureza crônica e evolutiva desta barreira, reforçando a necessidade de uma solução sistêmica e universal.

- ☐ **Na Educação Infantil:** Nesta fase formativa, o material não é um acessório, mas o próprio meio pelo qual a aprendizagem acontece. A ausência de itens como giz de cera, tesouras sem ponta e massinha de modelar representa um obstáculo direto ao desenvolvimento da "coordenação motora fina", uma habilidade essencial que constitui a



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

fundação para o futuro processo de alfabetização e escrita. A falta de lápis de cor, por exemplo, cerceia uma das principais formas de comunicação e expressão da criança.

- **No Ensino Fundamental:** Com o avanço para a alfabetização, o caderno se torna o "palco central" do aprendizado. Sua ausência impede a prática sistemática, o registro do conhecimento e a consolidação da escrita. Além da função estritamente pedagógica, o material individualizado é indispensável para o desenvolvimento de competências socioemocionais. A noção de "meu caderno" e "meus lápis" introduz a criança aos conceitos de "posse individual e responsabilidade", ensinando-a sobre "organização, planejamento e cuidado" — habilidades tão importantes quanto as acadêmicas.
- **No Ensino Médio:** A barreira material atinge seu ponto mais crítico. O volume e a complexidade do conteúdo aumentam exponencialmente, exigindo maior capacidade de organização. A falta de insumos adequados gera o "ciclo vicioso" de frustração e baixo desempenho que se torna um dos "principais gatilhos para a evasão escolar", fenômeno que atinge suas maiores taxas nesta etapa. O fornecimento de material escolar no Ensino Médio não é um luxo, mas uma "política de prevenção à evasão de baixo custo e altíssimo impacto", que garante ao aluno a ferramenta mínima para se manter engajado no processo de aprendizagem.

A consolidação da análise demonstra que a intervenção estatal não deve ser confundida como modalidade de despesa assistencial, mas como um investimento público estratégico, capaz de gerar retornos expressivos em capital humano, fortalecimento da cidadania e promoção da justiça social. Ao elevar o fornecimento de material escolar ao patamar de política de Estado, a Administração vai além da aquisição de insumos: trata-se de uma ação política com impactos simbólicos e práticos de grande relevância.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

O material a cada estudante no início do ano letivo é carregado de significado. Por meio dele, o Estado envia uma mensagem poderosa e transformadora: "Você pertence a este lugar, sua jornada é importante e nós estamos investindo nas suas ferramentas para que você possa construir seu futuro". Este gesto simbólico fortalece a confiança nas instituições públicas, reforça o valor da educação na sociedade e empodera os estudantes, que se sentem vistos, valorizados e apoiados em sua jornada de aprendizagem.

Do ponto de vista da justiça social, a política de fornecimento universal é uma ferramenta de combate à desigualdade em sua raiz. A escola, que deveria ser a principal instituição promotora de mobilidade social, muitas vezes acaba por reproduzir as disparidades socioeconômicas existentes. Ao garantir que todos os alunos disponham das mesmas condições instrumentais desde o primeiro dia de aula, a política busca assegurar que "o ponto de partida na corrida da vida seja o mais justo possível para todos", criando um ambiente onde a meritocracia possa, de fato, se basear no mérito e no esforço, e não na condição de origem.

A ação do Estado para o fornecimento universal de materiais escolares é, em suma, uma decisão política estratégica, fundamentada no mais profundo interesse público: o de construir uma nação onde o futuro de uma criança não seja determinado pela capacidade de sua família de comprar um caderno. É um investimento de baixo custo financeiro e de retorno incalculável em capital humano e justiça social. Conclui-se, assim, com a tese que encapsula toda a justificativa econômica e social desta política: a caneta que o poder público entrega a um aluno é a ferramenta com o maior potencial de retorno sobre o investimento para toda a sociedade.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

2. Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração:

A política de fornecimento de Material Escolar encontra pleno respaldo no planejamento administrativo dos municípios consorciados e se alinha de forma direta às políticas públicas educacionais voltadas à promoção do acesso, da permanência e da aprendizagem de qualidade.

Ainda que alguns municípios não possuam formalmente instituído o Plano de Contratações Anual, por se tratar de um instrumento de adoção facultativa em determinados contextos, a demanda pela contratação ora proposta está claramente inserida nas prioridades estratégicas da gestão, pois responde a uma necessidade recorrente identificada no ciclo orçamentário e nas diretrizes do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, que preveem ações de assistência ao educando como forma de garantir a efetividade do direito constitucional à educação.

A Lei nº 14.133/2021, ao instituir o novo regime jurídico das licitações e contratos, trouxe a possibilidade de que os entes federativos elaborem um Plano de Contratações Anual (PCA). O artigo 12, em seu inciso VII, admite que os órgãos responsáveis pelo planejamento poderão elaborar esse documento na forma de regulamento, para racionalizar as contratações, alinhá-las ao planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias.

A redação legal deixa claro que a elaboração do plano não é auto-executável nem universalmente obrigatória, pois depende de normas regulamentares de cada esfera de governo. Quando elaborado, o PCA deve ser divulgado em sítio eletrônico oficial, servindo como referência obrigatória para as licitações e para a execução contratual. O artigo 18 da mesma lei define que a fase preparatória do processo licitatório deve compatibilizar-se com o PCA



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

sempre que este exista, na ausência de plano, as contratações devem fundamentar-se em outros instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, acompanhados dos correspondentes estudos técnicos que demonstrem o interesse público, a viabilidade e o enquadramento orçamentário da contratação.

No âmbito federal, a matéria foi regulamentada pelo Decreto nº 10.947/2022, que instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e fixou diretrizes e prazos para a elaboração do PCA para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O decreto limita sua aplicação a essa esfera e, embora permita que o PGC seja cedido a órgãos e entidades de estados, municípios e consórcios, não cria obrigação jurídica para tais entes subnacionais.

Essa interpretação é corroborada pelo Manual de Orientações e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos, publicado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em 2025, segundo o qual o PCA é um instrumento de governança que consolida as demandas de contratação para o exercício subsequente, e as entidades estaduais e municipais podem utilizar as diretrizes federais como referência se julgarem conveniente.

O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba (CISPAR) se orienta pelo seu Protocolo de Intenções, pelo Estatuto e pelo Contrato de Consórcio, além de normas gerais sobre consórcios públicos. O regimento interno, aprovado pela Resolução nº 01/2025, fixa princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Embora trate de aspectos de organização e de regime de pessoal, o regimento não contém exigência para elaboração de Plano de Contratações Anual nem designa órgão interno responsável por esse processo. Os municípios consorciados, por sua vez, ainda não aprovaram legislação específica que determine a adoção do PCA de maneira conjunta. Desse modo, o consórcio



**CISPARG - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba**

inexistir um plano desse tipo não caracteriza irregularidade, pois a legislação federal deixa a elaboração do PCA como faculdade e remete sua implementação a regulamentos que ainda não foram expedidos em nível local.

A ausência atual do PCA no CISPARG deve ser entendida como consequência da faculdade legal e da inexistência de regulamentação específica. Ainda assim, a instituição reconhece a importância desse instrumento para a governança das contratações.

É certo que o PCA favorece a racionalização de demandas, possibilita compras centralizadas e compartilhadas, evita o fracionamento de despesas e sinaliza as intenções de contratação ao mercado fornecedor, contribuindo para maior transparência e competitividade, porém a eventual implementação de um plano consorciado dependerá de deliberação dos municípios membros e da elaboração de normas internas que disciplinem sua elaboração, consolidação e revisão.

Até que isso ocorra, o CISPARG entenderá pela possibilidade de instruir suas contratações com base nos documentos de formalização de demanda, nos estudos técnicos e nos instrumentos de planejamento orçamentário vigentes, observando os princípios constitucionais que regem a administração pública.

3. Requisitos da contratação (do ponto de vista do problema a ser resolvido):

Uma solução pública destinada a assegurar o acesso universal aos materiais escolares deve, necessariamente, ser construída sobre pilares técnicos sólidos que articulem eficiência operacional, racionalidade econômica, adequação pedagógica, segurança jurídica e impacto social positivo. A experiência acumulada pelas administrações públicas demonstra que iniciativas fragmentadas ou baseadas em modelos tradicionais, como a simples aquisição



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

e distribuição de kits padronizados, não são capazes de responder à complexidade do problema. Por essa razão, um conjunto de requisitos mínimos e indispensáveis deve ser delineado para que a política pública seja capaz de atingir seu objetivo estratégico: garantir a igualdade de condições para o acesso e a permanência escolar, em consonância com os princípios constitucionais e com as melhores práticas de governança.

Em primeiro lugar, a solução deve atender a requisitos operacionais, que envolvem a adoção de instrumentos logísticos e tecnológicos capazes de assegurar a efetividade da política. A complexidade dos processos licitatórios, somada aos custos com transporte e armazenagem, impõe a necessidade de superação de modelos rígidos e ineficientes.

Nesse sentido, torna-se indispensável que a solução incorpore infraestrutura tecnológica robusta, apta a viabilizar a concessão dos benefícios de forma direta ao estudante. Trata-se, portanto, de uma medida que alia eficiência operacional e controle rigoroso, permitindo acompanhamento em tempo real, transparência e auditoria contínua das transações realizadas.

Em segundo lugar, devem ser observados os requisitos pedagógicos, uma vez que o fornecimento de insumos não pode se reduzir a uma lógica puramente administrativa. A padronização indiscriminada dos kits mostrou-se potencialmente incapaz de atender às necessidades de cada etapa de ensino, gerando ineficiências e inadequações pedagógicas. Por isso, a solução deve assegurar flexibilidade para que os materiais possam ser ajustados às especificidades da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio e da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A possibilidade de o estudante – ou sua família – selecionar os itens a partir de um rol predefinido e validado pedagogicamente pode constituir elemento de prevenção a defasagens e garantiria que os insumos adquiridos tenham efetiva utilidade no processo de ensino-aprendizagem.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

Assim, o atendimento pedagógico não se limita a suprir uma necessidade imediata, mas contribui para o fortalecimento da qualidade educacional como um todo.

A dimensão econômica, por sua vez, exige que a solução esteja ancorada em requisitos de eficiência e economicidade. A escassez dos recursos públicos impõe a necessidade de maximização dos resultados obtidos a partir de cada investimento realizado.

Para tanto, a solução deve privilegiar o fomento à economia local, especialmente pela priorização a pequenos fornecedores, microempresas e empreendedores individuais, garantindo a circulação dos recursos na própria comunidade e ampliando os efeitos multiplicadores da política.

Além disso, deve-se assegurar a definição de preços de referência transparentes e competitivos, prevenindo sobrepreços e possibilitando o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis. Trata-se de um requisito indispensável não apenas sob a ótica financeira, mas também de desenvolvimento regional e de fortalecimento das cadeias produtivas locais.

Do ponto de vista jurídico e institucional, a solução deve estar plenamente alinhada aos requisitos legais e de governança pública. Isso significa observar rigorosamente as diretrizes da Lei nº 14.133/2021, sobretudo no que se refere ao planejamento das contratações e à caracterização do interesse público.

Além da compatibilidade normativa, é necessário que a solução incorpore mecanismos de transparência e publicidade, como a obrigatoria divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e em sítios eletrônicos oficiais.

Igualmente relevante é a previsão de mecanismos de responsabilização e sanções aos fornecedores que descumpram os critérios estabelecidos, fortalecendo a integridade e a confiabilidade do programa. Nesse



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

aspecto, a governança não se limita ao cumprimento da lei, mas também à adoção de práticas de monitoramento, gestão de riscos e prestação de contas que elevem o grau de confiança social na política implementada.

Por fim, qualquer solução viável, deve atender a requisitos sociais. Isso significa reconhecer que a carência de materiais escolares não é uma questão privada das famílias, mas um problema estrutural de interesse público. Portanto, a política deve garantir universalidade de acesso, contemplando todos os estudantes da rede pública, sem distinções excludentes.

O fornecimento de materiais deve ser entendido como uma medida de combate à desigualdade social, com efeitos diretos na redução das taxas de evasão escolar e no fortalecimento da autoestima e do sentimento de pertencimento dos alunos. O impacto social não se restringe ao aspecto imediato da aprendizagem, mas estende-se à construção de uma sociedade mais justa, em que o desempenho educacional não dependa da condição socioeconômica de origem. Assim, a intervenção estatal atua não apenas como medida compensatória, mas como instrumento estratégico de transformação social.

Em síntese, os requisitos mínimos e indispensáveis de uma solução podem ser sintetizados em cinco eixos complementares: eficiência operacional, adequação pedagógica, racionalidade econômica, segurança jurídica e impacto social.

Esses vetores, quando articulados em um modelo de política pública universal, transparente e flexível, transformam o fornecimento de materiais escolares em um verdadeiro investimento em capital humano e justiça social. Mais do que garantir insumos básicos, a política passa a assegurar condições reais de igualdade no acesso à educação, fortalecendo a cidadania e promovendo o desenvolvimento sustentável das comunidades.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

4. Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar:

A seleção do modelo de fornecimento de material escolar para estudantes da rede pública de ensino é uma decisão de alta complexidade estratégica, com profundas repercussões financeiras, logísticas, sociais e de governança. A escolha transcende a simples aquisição de bens, configurando-se como uma política pública que pode tanto perpetuar ineficiências sistêmicas quanto catalisar o desenvolvimento econômico local e promover a dignidade das famílias.

Este estudo tem como objetivo conduzir uma análise técnica e econômica detalhada das alternativas de mercado disponíveis, avaliando seus componentes processuais, arcabouço normativo e implicações práticas. O propósito é fundamentar a escolha da solução mais eficiente, eficaz e alinhada ao interesse público, equilibrando os imperativos de responsabilidade fiscal, eficácia operacional, equidade no acesso e impacto socioeconômico positivo.

Para tanto, a análise está estruturada em torno de três modelos distintos:

1. **Modelo de Aquisição Centralizada (Distribuição de Kits Físicos):** O arquétipo tradicional, baseado em licitações de grande escala e logística pública.
2. **Modelo de Gestão Descentralizada (Cartão material escolar):** Uma abordagem moderna que utiliza tecnologia para transferir o poder de compra às famílias e fomentar o comércio local.
3. **Outras Alternativas de Mercado:** Modelos como a transferência direta de recursos e parcerias, que foram considerados e tecnicamente descartados.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

Cada modelo será dissecado em suas vantagens teóricas, desvantagens práticas e riscos intrínsecos, com base em estudos de caso, relatórios de auditoria de órgãos de controle e análises de impacto. A narrativa culminará em uma matriz comparativa e uma justificativa técnica robusta para a recomendação da solução que se demonstra superior sob uma ótica multidimensional.

O Modelo de Aquisição Centralizada é a abordagem historicamente predominante na administração pública para o fornecimento de bens em larga escala. Ele se caracteriza pela consolidação da demanda de toda a rede de ensino em um único processo licitatório, conduzido por um órgão central (seja uma secretaria de educação ou um consórcio intermunicipal).

O processo opera, predominantemente, por meio de instrumentos como o Pregão Eletrônico, utilizando o Sistema de Registro de Preços (SRP). O SRP é concebido como uma ferramenta para racionalizar a administração, permitindo aquisições futuras com base em preços pré-estabelecidos em uma Ata de Registro de Preços (ARP). Este documento vinculativo estabelece um compromisso de futura contratação com um ou mais fornecedores, que se comprometem a entregar os kits de material escolar padronizados conforme a demanda se materializa.

A cadeia operacional subsequente é inteiramente de responsabilidade pública e envolve uma complexa estrutura logística:

1. **Recebimento e Armazenamento:** Os kits adquiridos são entregues em um ou mais almoxarifados centrais.
2. **Gestão de Estoque:** Controle de inventário, prevenção de perdas e gestão da validade ou obsolescência dos itens.
3. **Distribuição Capilar:** Logística de transporte para distribuir os kits a cada uma das centenas ou milhares de unidades escolares da rede.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

4. **Entrega Final:** As escolas, por sua vez, organizam a entrega dos kits aos alunos.

A longevidade deste modelo se ampara em duas justificativas teóricas principais:

- ☐ **Potencial de Economia de Escala:** A principal tese é que a consolidação da demanda de dezenas de milhares de alunos em um único certame confere à Administração um poder de barganha substancial. Teoricamente, isso permite a negociação de preços unitários significativamente inferiores aos praticados no varejo, gerando uma economia considerável para os cofres públicos.
- ☐ **Padronização e Equidade Material:** O modelo assegura que todos os estudantes recebam um conjunto idêntico de materiais, garantindo um padrão mínimo de recursos. Esta padronização é defendida como um mecanismo para promover a equidade material, eliminando, na superfície, as disparidades de qualidade e quantidade de materiais entre os alunos e criando um ambiente de aprendizado mais justo.

A análise aprofundada, fundamentada em uma vasta gama de relatórios de auditoria de Tribunais de Contas (TCEs) e na observação de casos práticos em diversos municípios, revela que as vantagens teóricas do modelo centralizado são frequentemente anuladas por ineficiências crônicas, custos ocultos e riscos sistêmicos que comprometem sua eficácia e economicidade.

A centralização do poder de compra em um único e vultoso processo licitatório cria um ponto único de falha com um potencial de dano financeiro e social catastrófico. Relatórios de auditoria de órgãos de controle em todo o país apontam um padrão alarmante e recorrente de irregularidades:

- ☐ **Sobrepreço e Direcionamento:** Um estudo de caso emblemático é a auditoria do TCE do Rio Grande do Sul na aquisição de materiais pela prefeitura de Porto Alegre, que apontou um potencial dano aos cofres



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

públicos de R\$ 6,2 milhões, citando irregularidades que incluíam sobrepreço e direcionamento de compras. De forma similar, um relatório preliminar do TCE de Pernambuco apontou um superfaturamento de mais de R\$ 646 mil na compra de livros para a prefeitura do Recife. Essas práticas são frequentemente viabilizadas por especificações excessivas ou direcionadas nos editais, que restringem a competitividade e favorecem determinados fornecedores.

☐ **Falhas Graves de Planejamento e a "Patologia do Fim de Exercício":**

Auditorias, como a realizada pelo TCE de Rondônia na Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), constataram que o Plano Anual de Contratações (PAC)¹ era tratado como mera formalidade, resultando em compras desnecessárias ou inadequadas. Este problema é exacerbado por um fenômeno cultural na gestão pública que pode ser denominado "patologia do fim de exercício". O relatório do TCE-RO destacou um aumento expressivo no volume de empenhos no último mês do ano fiscal. Isso reflete a cultura do "use ou perca", na qual gestores se apressam para gastar saldos orçamentários remanescentes a fim de evitar cortes no orçamento do ano seguinte. Essa prática sistêmica incentiva compras apressadas, mal planejadas e com fiscalização deficiente, agravando os problemas de sobrepreço e o acúmulo de material obsoleto em estoque.

O modelo centralizado impõe à Administração Pública uma cadeia logística dispendiosa e de alta complexidade, cujos custos e ineficiências frequentemente corroem a suposta economia de escala obtida na compra.

- ☐ **Complexidade Operacional e Custos Diretos:** A logística envolve armazenamento central, gestão de estoques, montagem de kits e distribuição capilar para centenas de unidades escolares. A magnitude desse desafio pode ser comparada ao Programa Nacional do Livro e do

1



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

Material Didático (PNLD), que movimenta anualmente toneladas de materiais por todo o território nacional. Os custos diretos incluem aluguel de galpões, segurança, seguros, mão de obra para manuseio e frete, despesas que não são transparentemente computadas no "preço do kit".

- **Falhas Logísticas Documentadas:** A execução desta logística é cronicamente deficitária. Relatos de prefeituras como Campinas e Campo Grande são recorrentes: os alunos iniciam o ano letivo sem o material, pois a entrega atrasa por semanas ou meses. Muitas vezes, os pais são forçados a comprar os itens essenciais com recursos próprios, anulando o propósito do programa. Auditorias, como a do TCE-RO, também expõem falhas críticas no controle de estoque, armazenamento inadequado que leva a perdas e avarias, e a existência de materiais, como kits de robótica, que permanecem encaixotados e sem uso por anos.

A busca incessante pelo menor preço em licitações de grande volume, aliada à dificuldade de fiscalização, frequentemente resulta na entrega de produtos de baixa qualidade e na inadequação dos kits às necessidades reais.

- **Baixa Qualidade dos Produtos:** Há um histórico documentado, como nas auditorias do TCMSP sobre uniformes escolares, de fornecedores que entregam produtos que não atendem às especificações técnicas do edital. Materiais de baixa durabilidade (cadernos que desfolham, lápis que quebram facilmente) geram insatisfação, desperdício e a necessidade de reposição pelas famílias.
- **Inflexibilidade e Inadequação Pedagógica:** A padronização dos kits, uma suposta vantagem, revela-se uma grande desvantagem na prática. Um kit "tamanho único" ignora as necessidades pedagógicas específicas de diferentes projetos escolares, faixas etárias e realidades locais. Além disso, retira das famílias e dos alunos qualquer autonomia de escolha,



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

tratando-os como receptores passivos de uma política pública engessada.

Talvez a falha mais estratégica do modelo centralizado seja sua incapacidade de gerar valor para as economias locais.

- **Concentração de Renda e Evasão de Capital:** Os recursos públicos, na ordem de milhões de reais, são direcionados a um ou poucos grandes distribuidores, que frequentemente estão sediados fora da região ou do estado. Isso resulta na evasão de capital que poderia estar fortalecendo o comércio, gerando empregos e aumentando a arrecadação tributária nos próprios municípios beneficiados pelo programa.

O Modelo de Gestão Descentralizada representa uma modernização da gestão pública, substituindo a logística física por uma solução tecnológica. Ele consiste na concessão de um crédito financeiro por aluno, operacionalizado por meio de um cartão magnético com chip, para uso exclusivo na aquisição de materiais escolares em uma rede de estabelecimentos comerciais previamente credenciados.

A arquitetura da solução envolve a contratação, via licitação, de uma empresa de tecnologia especializada em gestão de benefícios. Esta empresa é responsável por:

1. **Plataforma Tecnológica:** Fornecer e manter o software de gestão (back-office²) para a Administração Pública, o aplicativo para gestão do cartão pelas famílias e o sistema de processamento de pagamentos.
2. **Meio de Pagamento:** Emitir, distribuir e gerenciar o ciclo de vida dos cartões.

² Em softwares, "back-office" refere-se à parte do sistema invisível para o utilizador final, mas que contém as funções administrativas, operacionais e de suporte essenciais para o funcionamento do negócio, como gestão financeira, de stock, e RH. Esta área coordena e reencaminha dados dentro do sistema, garantindo que os processos funcionem eficientemente, embora o utilizador não interaja diretamente com ela.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

3. **Rede Autorizada:** gerenciar a rede de varejistas locais (papelarias, livrarias etc.), garantindo a operação e a conformidade da rede.

Este modelo oferece uma tríade de benefícios interdependentes que o tornam estrategicamente superior: fomento econômico, empoderamento social e eficiência administrativa.

Este é o benefício mais transformador do modelo. A totalidade dos recursos do programa é injetada diretamente no comércio varejista dos municípios, transformando uma política social em um poderoso vetor de desenvolvimento econômico.

- ☐ **Injeção de Capital e Efeito Multiplicador:** O valor destinado ao benefício circula inteiramente dentro da economia local. Estudos de instituições como a FGV e o IPEA sobre programas de transferência de renda demonstram um robusto efeito multiplicador fiscal: cada real investido pelo governo gera uma onda de atividade econômica subsequente, à medida que o dinheiro é gasto e re-gasto na comunidade.
- ☐ **Indução de Novos Negócios e Formalização:** Mesmo em municípios pequenos com pouca infraestrutura comercial, a demanda garantida pelo programa atua como um **indutor de novos empreendimentos**. Ele incentiva a formalização de micro e pequenos comércios (inclusive MEIs) que desejam acessar esse novo fluxo de receita, expandindo a base econômica e tributária local.

O modelo transfere o poder de escolha para os pais e responsáveis, tratando-os como cidadãos protagonistas.

- ☐ **Autonomia e Poder de Escolha:** As famílias podem pesquisar preços, comparar a qualidade dos produtos e selecionar os itens que melhor se adequam às necessidades e preferências de seus filhos. Essa autonomia promove a dignidade, envolve ativamente as famílias na vida escolar e estimula o consumo consciente.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

- **Alívio no Orçamento Familiar:** O benefício remove um fardo financeiro significativo. Pesquisas apontam que os gastos com material escolar podem comprometer uma parcela substancial do orçamento destinado à educação, tornando o auxílio fundamental para aliviar pressões financeiras.

A solução tecnológica desonera a Administração Pública de tarefas operacionais complexas, permitindo um foco estratégico.

- **Eliminação da Carga Logística:** Todos os custos e complexidades associados à aquisição, armazenamento e distribuição de kits físicos são eliminados. Isso representa uma economia direta de custos e libera recursos humanos para atividades-fim.
- **Governança Digital e Transparência:** A plataforma tecnológica permite o monitoramento em tempo real das transações, a geração de relatórios detalhados e a criação de trilhas de auditoria robustas. Esses dados são cruciais para a fiscalização, a avaliação de impacto do programa e o aprimoramento contínuo da política pública, transformando o gestor público em um analista de dados e não um gerente de estoque.

A descentralização introduz novos desafios, mas que são consideravelmente mais gerenciáveis do que os riscos sistêmicos do modelo centralizado.

- **Risco de Fraude em Microescala e Sobrepreço:** Existe o risco de conluio entre beneficiários e comerciantes para troca do crédito por dinheiro ou a prática de preços abusivos.
 - **Mitigação:** Estes riscos são gerenciados por um robusto arcabouço de controle:



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

- **1)** a tecnologia do cartão permite bloqueio transacional por categoria deverá utilizar **MCC (Merchant Category Code)**³ compatível com papelarias/livrarias, aliado a *whitelist*⁴ de estabelecimentos previamente credenciados por chamamento público (art. 79 da Lei 14.133/2021);
 - **2)** o contrato com os estabelecimentos exige o compromisso de não praticar preços superiores, sob pena de descredenciamento;
 - **3)** a exigência de emissão de nota fiscal no CPF do responsável permite a prestação de contas e a auditoria; e
 - **4)** a criação de canais de denúncia e a fiscalização ativa (inclusive via "cliente oculto") coíbem práticas irregulares.
- ☐ **Dependência da Rede Comercial:** O sucesso do modelo depende da existência de uma rede de estabelecimentos credenciados, o que pode ser um desafio em municípios menores.
- **Mitigação:** O processo de credenciamento deve ser contínuo, simplificado e abranger um leque amplo de empresas, incluindo microempreendedores individuais (MEIs). A própria demanda garantida pelo programa atua como um poderoso indutor para a formalização e a criação de novos comércios locais.
- Este modelo envolve o repasse do valor do benefício diretamente para a conta bancária das famílias, sem restrições de uso.
- ☐ **Descrição:** Aparentemente o modelo mais simples, com os menores custos administrativos.

³ O MCC (Merchant Category Code) é um código de quatro dígitos que identifica a atividade comercial de um estabelecimento. É usado por empresas de cartões para classificar negócios e processar transações.

⁴ No contexto de cartões de pagamento, uma *whitelist*, ou lista branca, é uma lista de endereços IP, domínios ou até mesmo clientes autorizados que podem interagir com o sistema de pagamento. Funciona como uma lista de permissões para aumentar a segurança, permitindo que apenas entidades confiáveis realizem transações e bloqueando qualquer acesso de origens não autorizadas, que podem ser automaticamente identificadas como fraude.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

- ☐ **Justificativa para Descarte:** Foi tecnicamente descartado devido ao alto e proibitivo risco de desvio de finalidade. Não haveria garantias de que os recursos seriam efetivamente utilizados para a compra do material escolar, comprometendo o objetivo central da política pública educacional. Além disso, seria ineficaz para famílias desbancarizadas.

Alternativas como Parcerias Público-Privadas (PPPs) ou o fomento a cooperativas de varejistas foram consideradas.

- ☐ **Descrição:** Modelos colaborativos que poderiam, em tese, otimizar a gestão.
- ☐ **Justificativa para Descarte:** Concluiu-se que estes modelos introduzem um nível de complexidade contratual e um tempo de estruturação e implementação que não atendem à necessidade de uma solução ágil, direta e escalável para o contexto em análise.

Matriz Comparativa de Soluções

A análise detalhada dos modelos, à luz dos objetivos de eficiência, impacto e governança, pode ser consolidada na seguinte matriz comparativa:

Critério de Avaliação	Modelo de Aquisição Centralizada (Kits)	Modelo de Gestão Descentralizada (Cartão)
Eficiência de Custo	Baixa. Potencial de escala anulado por sobrepreço, desperdício e altos custos logísticos ocultos.	Alta. Custos logísticos eliminados. A concorrência entre varejistas otimiza os preços para o consumidor final.
Eficácia Operacional	Baixa. Processos lentos, alta complexidade logística, risco de atrasos crônicos e inadequação do material.	Alta. Agilidade na aquisição para as famílias e eliminação completa da logística pública.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

Critério de Avaliação	Modelo de Aquisição Centralizada (Kits)	Modelo de Gestão Descentralizada (Cartão)
Impacto Socioeconômico	Negativo/Nulo. Concentra contratos em grandes fornecedores, com evasão de recursos da economia local.	Muito Alto. Fomenta o comércio local, gera emprego e renda, e possui efeito multiplicador na economia dos municípios.
Autonomia e Dignidade	Baixa. Kits padronizados, sem poder de escolha, tratando as famílias como receptoras passivas.	Alta. Empodera as famílias com poder de escolha, promovendo dignidade e consumo consciente.
Governança e Risco	Alto. Risco de corrupção em macroescala (alto impacto) e falhas logísticas sistêmicas.	Baixo/Gerenciável. Risco de fraude em microescala (baixo impacto), mitigável com tecnologia e fiscalização ativa.
Carga Administrativa	Alta. Gestão de licitações complexas, logística, armazenamento e distribuição física.	Moderada. Reduz a carga logística, focando a administração na gestão estratégica e fiscalização tecnológica do contrato.

Diante da análise exposta, a recomendação técnica é inequívoca: a adoção do Modelo de Gestão Descentralizada via Cartão material escolar é a solução mais vantajosa, moderna e estrategicamente alinhada aos objetivos de uma política pública de alto impacto.

O Modelo de Aquisição Centralizada, embora tradicional, revela-se uma alternativa de alto risco, operacionalmente onerosa e com impacto socioeconômico negativo. Suas vulnerabilidades a ineficiências, irregularidades



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

sistêmicas e falhas logísticas, amplamente documentadas por órgãos de controle, o tornam uma opção obsoleta e desalinhada com os princípios da boa governança.

Em contrapartida, o modelo de Cartão material escolar:

1. **Resolve o problema central** de garantir o acesso ao material escolar de forma direta, ágil e eficaz.
2. **Maximiza o impacto do recurso público**, transformando o que seria um custo operacional em um poderoso vetor de desenvolvimento econômico local, com um retorno sobre o investimento que se multiplica por toda a comunidade.
3. **Promove a dignidade e a autonomia das famílias**, alinhando-se a uma visão contemporânea de política pública que trata o cidadão como protagonista e não como mero receptor.
4. **Moderniza a gestão pública**, eliminando gargalos operacionais e focando o trabalho do poder público em suas funções mais nobres: gestão estratégica, regulação e fiscalização baseada em dados.

Os desafios inerentes ao modelo descentralizado, como o risco de fraude em microescala, são consideravelmente menores que os riscos sistêmicos do modelo centralizado e podem ser eficazmente gerenciados por meio de um contrato robusto com uma empresa especializada, um edital de credenciamento transparente e o uso intensivo de tecnologia para monitoramento e controle.

Portanto, recomenda-se o prosseguimento com a contratação da solução de concessão de auxílio via Cartão material escolar, com a consequente abertura de licitação para contratação de empresa gerenciadora. Esta é a decisão que melhor atende ao interesse público, pois é mais econômica, mais eficiente e socialmente mais impactante, gerando valor para toda a comunidade.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

5. Estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala:

A estimativa das quantidades necessárias para a contratação da empresa ou instituição financeira responsável pela emissão e operacionalização do Programa Cartão de Material Escolar foi elaborada com base no levantamento detalhado do número de alunos da rede pública municipal de ensino informado por cada ente consorciado ao CISPAR.

Esse procedimento assegura que a projeção dos quantitativos reflete a realidade educacional local e atende às especificidades de cada município, evitando distorções ou superestimações que possam comprometer a correta aplicação dos recursos públicos.

Para conferir maior segurança à execução do programa e evitar interrupções no atendimento aos beneficiários, prevê-se a inclusão de uma margem adicional destinada a cobrir eventuais demandas extraordinárias, tais como a emissão de segundas vias de cartões em casos de perda, roubo ou danificação, bem como a incorporação de novos alunos que venham a ingressar na rede municipal ao longo do período de vigência contratual.

Essa margem de segurança garante a continuidade do benefício, preserva a isonomia entre os estudantes e assegura que nenhum aluno fique desassistido em decorrência de imprevistos ou da dinâmica natural da movimentação escolar.

A metodologia de cálculo das quantidades leva em consideração, portanto, três variáveis principais: o número total de alunos informados oficialmente pelos municípios, a taxa histórica de crescimento ou flutuação da



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

matrícula durante o ano letivo e o percentual de reserva técnica destinado às emissões de contingência.

A soma desses fatores resulta no quantitativo global a ser contratado pelo consórcio, que será distribuído proporcionalmente entre os municípios de acordo com as informações prestadas e validadas pelas secretarias municipais de educação.

Importa destacar que essa estimativa dialoga com outras contratações interdependentes, como o credenciamento das papelarias e o suporte tecnológico para a gestão e fiscalização do programa, de modo a possibilitar ganhos de escala, uniformidade no atendimento e redução de custos administrativos.

O planejamento integrado permite que o CISPAR alcance maior eficiência e reforce a credibilidade do Programa, assegurando que cada recurso público investido se reverta em benefício concreto para os estudantes da região consorciada.

A memória de cálculo foi estruturada em etapas lógicas para garantir a transparência e a rastreabilidade dos números finais.

O quantitativo base é obtido pela soma direta de todas as matrículas informadas pelos municípios consorciados, abrangendo todas as etapas e séries da Educação Básica. A análise e consolidação do documento de suporte resultam nos seguintes quantitativos:

Tabela 3: Quantitativo Base de Alunos por Nível de Ensino (Ano Letivo 2025)

Categoria	Quantidade Base de Alunos
-----------	---------------------------



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

Creche	479
Pré-escola	1.076
EJA	17
1º Ano	557
2º Ano	549
3º Ano	527
4º Ano	500
5º Ano	480
6º Ano	0
7º Ano	0
8º Ano	0
9º Ano	0
Total de Beneficiários	4.356 em 2025

Fonte: Dados consolidados a partir do documento "Levantamento de Matrículas por Etapa e Série – Municípios Consorciados – Ano Letivo de 2025".

Considerando a dinâmica natural do ambiente escolar, que inclui matrículas tardias, transferências de alunos entre redes de ensino e outras variações ao longo do ano letivo, é uma prática de boa gestão e planejamento prudente a inclusão de uma reserva técnica. Esta margem visa garantir a disponibilidade de recursos para novos alunos que ingressem no sistema após o levantamento inicial, assegurando a continuidade e a universalidade do atendimento sem a necessidade de contratações emergenciais ou aditivos contratuais.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

Com fundamento no **Censo Escolar 2023** (INEP/MEC)⁵, o quantitativo de alunos da rede pública apresentou **crescimento de 5,3% em relação ao ano anterior**, evidenciando tendência de recomposição de matrículas após a retração verificada entre 2020 e 2021, decorrente dos efeitos da pandemia.

O aumento foi particularmente expressivo na **educação infantil**, em especial nas **creches públicas**, que registraram **acréscimo superior a 296 mil matrículas**, o que representa **12,1% de expansão** no período 2019–2023.

Esse comportamento estatístico demonstra que, ainda que o número total de alunos tenda à estabilidade nos segmentos regulares, o ambiente das redes públicas municipais **mantém significativa variabilidade local**, decorrente de fatores como:

- a) reabertura e ampliação de vagas em unidades antes fechadas ou reformadas;
- b) municipalização de etapas da educação básica;
- c) execução de programas de inclusão e busca ativa escolar;
- d) flutuações migratórias internas; e
- e) correções de sub-registros no Educacenso.

Com base nesses elementos, estabelece-se que a reserva técnica de **5,3% sobre o total de beneficiários previstos para 2025** reflete a **taxa média mais recente de crescimento da rede pública nacional** e assegura cobertura suficiente para absorver eventuais incrementos de matrícula sem necessidade de aditivos ou fracionamentos contratuais.

1.5.4. Essa margem:

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/censo-escolar/mec-e-inep-divulgam-resultados-do-censo-escolar-2023> - acesso 01-10-2025.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

- a) **garante a continuidade do atendimento** de novos alunos matriculados após o fechamento das bases do censo;
- b) **assegura flexibilidade administrativa** para ajustes automáticos na execução do contrato; e
- c) **mitiga o risco de subdimensionamento** do objeto, evitando desabastecimento de benefícios a famílias recém-incluídas no sistema público.

Quantitativo Final Estimado para a Contratação

O quantitativo final, que servirá de referência para o edital de licitação, é a soma do quantitativo base com a reserva técnica calculada.

Tabela 4: Cálculo da Reserva Técnica e Quantidade Final Estimada

Categoria	Quantidade Base de Alunos	Quantidade Final Estimada (com a reserva técnica)
Creche	656	689
Pré-escola	1178	1238
EJA	30	32
1º Ano	646	678
2º Ano	732	770
3º Ano	670	703
4º Ano	618	649
5º Ano	598	627
Total de Beneficiários	5128	5386

Fonte: Dados consolidados a partir do documento "Levantamento de Matrículas por Etapa e Série – Municípios Consorciados – Ano Letivo de 2025".



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

Portanto, a estimativa de quantidade para a contratação do serviço de administração e gerenciamento de cartão material escolar é de 5.386 unidades.

A presente estimativa quantitativa está intrinsecamente vinculada a um modelo consorciado de contratação tecnológica, e não à simples aquisição física em larga escala. O ganho de escala, nesse caso, decorre da contratação unificada de uma plataforma de gestão de benefícios capaz de atender simultaneamente aos três municípios consorciados, diluindo custos fixos de desenvolvimento tecnológico, operação da rede de pagamentos e suporte administrativo.

Cada município, considerado de forma isolada, não teria volume suficiente para atrair empresas especializadas em gestão de cartões. Essa pulverização resultaria em propostas menos competitivas e em maior custo administrativo por processo licitatório. A centralização em um único certame consorcial, ao contrário, transforma múltiplas demandas fragmentadas em um contrato robusto e atrativo para o mercado de administradoras de benefícios, sem que isso signifique aquisição centralizada de materiais.

Portanto, a escala aqui não se refere ao estoque físico de mais de 61 mil kits, mas sim ao poder de negociação sobre o serviço tecnológico que viabiliza o programa. Esse arranjo permite:

- **Redução de custos unitários de gestão:** a administradora dilui despesas fixas de infraestrutura e suporte entre todos os municípios participantes, oferecendo taxas mais vantajosas.
- **Aproveitamento de uma única governança contratual:** o consórcio conduz apenas um processo licitatório, reduzindo o esforço administrativo que cada ente teria se licitasse de forma independente.
- **Padronização e interoperabilidade da solução:** a unificação garante que todos os municípios utilizem a mesma arquitetura tecnológica,



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

evitando fragmentação de sistemas e assegurando ganhos em transparência e fiscalização.

Assim, a economia de escala não reside no volume de bens adquiridos, mas na integração da demanda tecnológica dos municípios, que fortalece o poder de negociação e potencializa a eficiência administrativa, preservando ao mesmo tempo a descentralização da compra final pelos beneficiários no comércio local.

A execução do programa poderá possuir uma interdependência operacional com a rede de cooperativas de crédito presente em grande parte dos municípios consorciados.

Embora não se trate de uma contratação a ser licitada neste processo, a solução tecnológica a ser contratada deverá garantir a possibilidade de integração com cooperativas de crédito e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, sem restrição de bandeira ou arranjo de pagamento e sem condicionar a operação de fornecedores à filiação bancária específica. Tal medida assegura interoperabilidade e democratização do acesso financeiro, em consonância com o princípio da isonomia (art. 5º, CF/88) e a competitividade prevista na Lei nº 14.133/2021.

O quantitativo final estimado para a contratação é de 5.386 unidades/beneficiários. Este número foi obtido por meio de metodologia transparente, a partir de documentos de suporte oficiais e com a inclusão de uma reserva técnica justificada. Ressalta-se que a vantajosidade e a viabilidade econômica desta estimativa estão diretamente condicionadas à manutenção do modelo de contratação conjunta e interdependente entre os municípios consorciados, mecanismo essencial para alcançar a economia de escala pretendida.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

6. Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação:

Para a devida contextualização do objeto a ser contratado, é fundamental apresentar o volume total de recursos que o programa de cartão material escolar irá movimentar, beneficiando diretamente os alunos da rede de ensino dos municípios consorciados. Este montante representa o impacto econômico direto do programa, revertido em aquisição de materiais escolares no comércio local.

O volume financeiro total a ser creditado para os alunos é de R\$ R\$ 1.708.574,53. É primordial distinguir, contudo, que este montante **não representa o valor da contratação** em si. Não há pagamento de taxa de administração pelo CISPAR, mas há execução orçamentário-financeira relativa ao benefício (créditos/consumo), a qual deve ser estimada, planejada, dotada e fiscalizada. O objeto da licitação não é a remuneração paga pelo consórcio, mas a disputa pelo menor percentual que a empresa cobrará dos comerciantes.

A seguir, apresentamos a decomposição dos valores para total transparência.

1.1. Detalhamento do Volume Financeiro Total do Programa

A estimativa de valor baseia-se em duas fontes de dados principais:

1. **Levantamento de Matrículas:** Documento "Levantamento de Matrículas por Etapa e Série – Municípios Consorciados – Ano Letivo de 2025", que serve como base para o cálculo do benefício total.
2. **Pesquisa de Mercado:** Planilhas de cotação de preços de itens de material escolar, que validam a composição e os valores dos kits de referência.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

Estimativa do Valor da Contratação

A presente contratação é estruturada sob um modelo de negócio em que não há desembolso financeiro direto por parte da Administração Pública para remunerar os serviços prestados pela empresa administradora. O valor estimado da contratação, portanto, refere-se ao **montante total de benefícios a serem gerenciados**, e não a um custo a ser pago pelo consórcio.

A remuneração da contratada pelos serviços de implementação, gerenciamento do sistema e emissão dos cartões provirá exclusivamente de uma **taxa de retenção (ou desconto)**, que incidirá sobre as vendas realizadas na rede de estabelecimentos comerciais credenciados.

Assim, o critério de julgamento da licitação será a **menor taxa de retenção ofertada**. A planilha de referência do processo licitatório não demonstrará um custo para o erário, mas sim o percentual que definirá a competitividade das propostas, refletindo o custo transacional que será repassado ao comércio local.

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	QUANT	VALOR UNITÁRIO (média aproximada)	VALOR TOTAL R\$
3	CRÉDITO VINCULADO AO CARTÃO MATERIAL ESCOLAR: Cartão com chip ou tecnologia de contactless (aproximação) personalizado em no mínimo três cores, com logotipo do CISPAR e do município de São Gotardo , número do cartão, validade, nome e CPF do aluno. Disponibilização de saldo de débito conforme seriação do estudante e de acordo com o decreto municipal pertinente. Garantia contra defeitos de fabricação. Valor referente somente ao crédito disponível. Demais especificações técnicas do objeto e da prestação de serviços de acordo com o edital e seus anexos.	5.128	R\$ 333,19	R\$ 1.708.574,53



**CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba**

4	TAXA ADMINISTRATIVA para prestação de serviços de gerenciamento de sistema e cadastros, emissão dos cartões, distribuição e fornecimento de valor para vale material escolar por meio de saldo no cartão magnético/eletrônico, com tecnologia para respectivas recargas de créditos, destinados aos alunos da rede municipal de ensino. Demais especificações técnicas do objeto e da prestação de serviços de acordo com o edital e seus anexos.	<u>TAXA POR CARTÃO</u>	R\$ 0,00	R\$ 0,00
5	TAXA DE RETENÇÃO para cada transação executada na máquina de cartão disponibilizada pela Contratada para utilização do cartão magnético/eletrônico nos estabelecimentos cadastrados.	(PERCENTU AL DA TAXA POR TRANSAÇÃO EXECUTADA NA MAQUINETA)		Percentual máximo: 4,96% (quatro inteiros e noventa e seis centésimos) por transação, a ser cobrado do estabelecimento cadastrado.
	TOTAL			R\$ 1.708.574,53

*Valores podem sofrer variação por publicação oficial do consórcio.

A análise de mercado para esta contratação se concentrará em aferir a razoabilidade e a exequibilidade da **taxa de retenção** a ser ofertada pelos licitantes, uma vez que não haverá desembolso de recursos públicos para a remuneração da empresa contratada. A coerência com os valores praticados no

35

Endereço: Av. Professor Aristides Memória, 179 - Jardim Paulistano. CEP 38706-092 - Patos de Minas – MG – **Telefone:** (34) 3822-7700. **E-mail:** contato@cispar.mg.gov.br



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

mercado será avaliada com base no percentual médio cobrado em serviços de mesma natureza.

A presente estimativa de mercado servirá de base para a elaboração do Termo de Referência e para a definição de um **percentual máximo aceitável para a taxa de retenção** na licitação, podendo ser ajustada conforme a data-base do processo e eventuais variações de mercado.

Para fins de planejamento e dimensionamento da viabilidade do modelo, foram adotados como referência os percentuais praticados em contratações similares por outros entes públicos e consórcios intermunicipais, que subsidiam a análise de que o modelo é economicamente sustentável para as futuras licitantes.

Ressalta-se que esta análise possui caráter preliminar e tem por finalidade subsidiar a viabilidade técnica e econômica da contratação. A pesquisa definitiva de mercado será realizada após a consolidação final do Termo de Referência, ocasião em que serão observadas as diretrizes estabelecidas em lei para assegurar a representatividade e a atualidade do **percentual de referência** utilizado como teto para a fase licitatória.

Os parâmetros atualmente considerados refletem, portanto, uma estimativa técnica de referência, adequada à etapa de estudo e planejamento, e poderão ser ajustados conforme os resultados da pesquisa de preços formal a ser conduzida na sequência do processo.

Possibilidade de Sigilo do Orçamento

Conforme facultado pelo **art. 24 da Lei nº 14.133/2021**, a Administração **poderá optar por preservar o sigilo do valor estimado da contratação** até a conclusão da fase de lances da licitação. Tal medida, quando devidamente justificada, visa **fomentar a competitividade entre os licitantes**,



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

evitando o balizamento das propostas pelo valor de referência e estimulando a formulação de ofertas mais vantajosas ao interesse público.

Caso a Administração adote essa prerrogativa, os documentos contendo a **memória de cálculo, planilhas de custos e preços referenciais** poderão ser classificados como **anexo sigiloso**, com acesso restrito aos órgãos de controle interno e externo, em conformidade com o §1º do referido artigo e com as boas práticas de transparência e governança pública.

Todavia, **considerando a natureza e o objeto desta contratação — voltada à prestação de serviços padronizados e com ampla referência de preços no mercado**, recomenda-se, nesta fase de planejamento, **não adotar o regime de orçamento sigiloso**, de modo a **reforçar a transparência do processo, facilitar a análise de exequibilidade das propostas e fortalecer a confiança dos fornecedores**.

Ainda assim, **a decisão final sobre a adoção ou não do sigilo orçamentário deverá ser avaliada pela autoridade competente no momento da elaboração do Termo de Referência**, à luz das circunstâncias específicas e das diretrizes estratégicas da Administração, podendo ser revista caso sobrevenham razões técnicas ou estratégicas que justifiquem a restrição temporária de acesso às informações orçamentárias.

7. Descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso:

Nos termos do art. 18, §1º, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, a presente contratação deve observar requisitos técnicos e funcionais mínimos indispensáveis à consecução do objeto, assegurando que os serviços atendam com eficiência, eficácia e efetividade à necessidade pública que os motivou. Em outras palavras, trata-se de garantir, já na fase de planejamento, que a solução proposta tenha todas as características essenciais para cumprir seu propósito



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

educacional e social, em conformidade com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Após avaliar brevemente as alternativas de mercado disponíveis para distribuição de material escolar a estudantes da rede pública, identificou-se a superioridade estratégica do modelo de gestão descentralizada, operacionalizado por meio de um arranjo digital de pagamento (cartão). Essa abordagem inovadora apresenta vantagens significativas frente aos métodos tradicionais de aquisição e entrega centralizada de kits de material escolar.

Conforme destacado por especialistas, o formato de cartão-benefício traz diversos ganhos: reduz custos logísticos para o governo, gera movimentação no comércio local (criando empregos diretos e indiretos) e empodera os beneficiários, dando às famílias autonomia na escolha dos itens dentro de uma lista autorizada – tudo isso de forma mais transparente e segura.

Esse modelo transforma uma despesa pública também em um vetor de desenvolvimento econômico local, conferindo dignidade e autonomia às famílias e modernizando a gestão pública da política educacional.

Não por acaso, programas nesse formato vêm ganhando tração em várias regiões do país, com reconhecimento em âmbito legislativo de que a iniciativa “materializa o direito à educação das crianças mais pobres” ao mesmo tempo em que “fortalece a economia local”.

Os requisitos a seguir foram cuidadosamente delineados para maximizar esses benefícios e mitigar riscos inerentes, estabelecendo um padrão de excelência para a execução desta política pública.

Vale ressaltar que o objetivo central desta contratação – e, portanto, de todo este estudo técnico – é implementar uma política pública que trate o material escolar não como um item de consumo qualquer, mas como parte integrante da infraestrutura pedagógica disponível ao aluno. Ou seja, a solução a ser contratada deve garantir que cada aluno da rede pública dos municípios



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

consoresciados tenha em mãos, no início do ano letivo, as ferramentas necessárias para seu pleno desenvolvimento educacional.

O propósito fundamental da iniciativa é assegurar que nenhum estudante seja privado de material escolar por razões socioeconômicas, configurando o acesso a cadernos, lápis, livros e demais itens essenciais como um direito educacional básico. Com isso, espera-se um impacto multifacetado e de alto retorno social, abrangendo dimensões educacionais, sociais, econômicas e simbólicas:

- **Impacto Educacional:** A disponibilidade garantida de material escolar de qualidade desde o primeiro dia de aula tende a aumentar o engajamento e a participação dos alunos nas atividades pedagógicas. Espera-se melhoria nos indicadores de aprendizagem (notas, proficiência em leitura e matemática etc.) e redução das taxas de evasão e infrequência escolar, pois os estudantes estarão mais motivados e capacitados a acompanhar o conteúdo. Em suma, a medida promove condições mais equânimes para o aprendizado, o que pode se refletir em melhor desempenho acadêmico ao longo do tempo.
- **Impacto Social:** A iniciativa tem forte viés de inclusão e equidade. Ao prover material escolar gratuitamente para famílias de baixa renda, reduz-se a estigmatização social sofrida por alunos em situação de pobreza (que muitas vezes não têm materiais adequados ou reutilizam materiais antigos). A ação fortalece a autoestima dos estudantes beneficiados – que passam a ter seus cadernos, borrada e lápis novos como os demais – e estreita o vínculo entre as famílias e a escola. Os pais ou responsáveis, sentindo-se apoiados pelo poder público, tendem a participar mais ativamente da vida escolar. A longo prazo, isso contribui para quebrar o ciclo intergeracional de pobreza via educação.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

- **Impacto Econômico:** Diferentemente da compra e distribuição centralizada de kits (que muitas vezes beneficia grandes fornecedores de fora da região), o modelo de cartão material escolar canaliza o investimento diretamente para o comércio local dos municípios consorciados. Cada real do benefício gasto em uma papelaria ou livraria do município gera renda para pequenos comerciantes locais, os quais, por sua vez, podem contratar mais mão de obra e comprar mais de fornecedores regionais – gerando um efeito multiplicador na economia regional. Em síntese, o programa funciona como um estímulo fiscal direcionado ao setor de papelarias e afins, fomentando o comércio e promovendo o desenvolvimento local. Essa união entre educação e desenvolvimento econômico local já foi ressaltada em experiências similares, nas quais “o governo fornece o recurso, a família escolhe o melhor momento para comprar e as empresas da cidade se beneficiam – é um modelo que beneficia a todos”. Estudos e debates apontam que, além de cumprir sua função social, programas assim movimentam significativamente a economia das comunidades atendidas.

Como referência, no Distrito Federal o programa Cartão Material Escolar beneficiou 64 mil alunos em 2019 (com orçamento de R\$ 20 milhões) e expandiu-se para atender 175 mil alunos em 2024, com aportes de R\$ 54 milhões – injetando recursos consideráveis no comércio local. Para 2025, projeta-se alcançar 200 mil estudantes com investimento de R\$ 58 milhões, o que dá a dimensão do impacto econômico positivo que esse tipo de iniciativa pode alcançar.

- **Impacto Simbólico:** A implementação bem-sucedida desta política envia uma mensagem clara à sociedade de que a educação é prioridade absoluta e investimento estratégico do poder público. Ao destacar na prática que até mesmo um item simples – como um lápis ou uma caneta



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

– fornecido a um aluno pode fazer diferença no futuro da sociedade, reforça-se a confiança da população nas instituições e nos gestores públicos. Os estudantes beneficiados sentem-se mais valorizados e motivados, percebendo que seu sucesso escolar importa para a comunidade. Simbolicamente, o programa eleva o status da educação pública, demonstrando compromisso governamental em dotá-la dos meios necessários para realmente transformar vidas. Isso empodera os alunos a sonharem mais alto, sabendo que não estão ficando para trás por falta de materiais básicos.

Em suma, a contratação visa transformar em realidade concreta e mensurável a premissa de que “a caneta que o poder público entrega a um aluno é a ferramenta com o maior potencial de retorno sobre investimento para toda a sociedade”. Ou seja, materializa-se a ideia de que cada real aplicado no estudante hoje pode gerar múltiplos reais em desenvolvimento social e econômico no futuro, tornando a educação básica um investimento com excelente custo-benefício coletivo.

A solução a ser contratada consiste em um serviço abrangente de **administração e gerenciamento de um sistema de “cartão material escolar”**, que se materializará por meio de cartões físicos. Em essência, é uma plataforma tecnológica de pagamento e gestão de benefícios, desenhada especificamente para viabilizar a compra de material escolar pelos beneficiários em estabelecimentos previamente credenciados pelo consórcio.

Esse sistema integrará três frentes de funcionalidades, correspondentes aos principais atores envolvidos na política pública:

1. **Famílias Beneficiárias (Alunos e Responsáveis Legais)** – Ferramentas de acesso ao benefício e uso do crédito de forma simples e segura.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

2. **Administração Pública (Consórcio e Prefeituras)** – Ferramentas de gestão, acompanhamento e controle do programa, garantindo governança sobre o processo.
3. **Rede autorizada (Comerciantes Locais, como papelarias e livrarias)** – Ferramentas de cadastro, venda e recebimento, integradas ao arranjo de pagamento, para viabilizar a participação ampla do comércio local.

A seguir, detalham-se os **requisitos funcionais mínimos** da plataforma, organizados por stakeholder (parte interessada), de modo a atender plenamente às necessidades de cada grupo:

Funcionalidades para os Beneficiários (Famílias)

- ☐ **Acesso Simplificado:** A solução deverá prover uma experiência acessível e amigável para as famílias. Para isso, estará disponível um aplicativo móvel dedicado (não sendo confundido com aplicativo de pagamento, os pagamentos serão exclusivamente efetuados pelo cartão digital com tecnologia contactless) – compatível com os sistemas operacionais iOS e Android e/ou um portal web responsivo. Através de qualquer desses canais, o responsável legal pelo aluno poderá realizar o cadastro e gerenciamento do benefício de forma intuitiva, utilizando informações básicas como o CPF e dados pessoais para validação. A ideia é eliminar barreiras de uso: mesmo usuários com baixo letramento digital deve conseguir navegar no aplicativo ou site sem dificuldades. Interfaces claras, em linguagem simples, e suporte a dúvidas (FAQ, chat ou similar) reforçam esse requisito.
- ☐ **Gestão Autônoma do Benefício:** Uma vez cadastrado, o próprio beneficiário (responsável legal) terá controle completo sobre as principais operações referentes ao benefício, sem necessidade de intermediação



CISPAr - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

burocrática da escola ou prefeitura. Pelo aplicativo ou portal, deverá ser possível:

- **Consultar Saldo e Extrato:** visualizar em tempo real o saldo disponível no cartão, bem como um extrato detalhado de todas as transações já realizadas (compras efetuadas, datas, locais e valores). Essa transparência ajuda as famílias a planejarem melhor suas compras e confere confiança no programa.
- **Localizar Estabelecimentos Autorizados:** acessar a relação atualizada da rede de estabelecimentos onde o cartão é aceito, seja em formato de lista (com nomes, endereços e contatos) ou por meio de um mapa georreferenciado integrado, que mostre os estabelecimentos próximos da localização do usuário. Assim, o responsável pode identificar facilmente onde comprar o material escolar, inclusive traçando rotas ou obtendo indicações de como chegar.
- **Bloquear o Cartão em Caso de Perda/Roubo:** efetuar de imediato o bloqueio temporário ou definitivo do cartão em caso de extravio, perda, furto ou roubo, prevenindo usos indevidos do saldo por terceiros. Essa funcionalidade traz segurança e agilidade, pois o próprio usuário consegue, em qualquer hora do dia, proteger o benefício sem precisar se deslocar até um órgão público.
- **Gerenciar Senha:** realizar a alteração periódica da senha pessoal de uso do cartão (PIN), de forma segura e confidencial, bem como recuperação de senha em caso de esquecimento, mediante procedimentos de autenticação robustos. Garantir que apenas o responsável tenha acesso à definição da senha reforça a segurança no uso do cartão.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

No momento da aquisição do material escolar no estabelecimento autorizado, o meio de pagamento oferecido pela solução deve ser amplamente aceito e de uso simples e deve conseguir concretizar a compra de maneira rápida, segura e sem qualquer custo adicional.

A transação no estabelecimento comercial não deve diferir de uma compra comum com cartão de débito, por exemplo – assim, não há constrangimento ou tratamento diferenciado ao aluno beneficiário.

Além disso, a gratuidade para o usuário é fundamental: nenhum tipo de tarifa bancária, taxa de serviço ou desconto no saldo poderá ser repassado às famílias, de modo que elas usufruam integralmente do benefício concedido. Em resumo, do ponto de vista do beneficiário, a solução proporcionará autonomia, conveniência e segurança, fatores essenciais para adesão maciça ao programa e uso adequado dos recursos.

Funcionalidades para a Administração Pública (Consórcio e Municípios)

- **Plataforma de Gestão (*Back-Office*) Robusta:** A empresa contratada deve disponibilizar à Administração (tanto ao consórcio público quanto às prefeituras consorciadas) uma plataforma web de *back-office*, com acesso restrito por login e senha, para gestão centralizada de todos os aspectos do programa. Essa plataforma deve operar sobre conexão segura (HTTPS) e ser desenhada com interfaces administrativas claras e flexíveis. As principais funcionalidades esperadas incluem:
 - **Gestão de Beneficiários:** possibilitar a importação em lote da base de dados dos alunos contemplados (por exemplo, via upload de planilhas padronizadas contendo dados dos estudantes elegíveis, ou – preferencialmente – através de integração via API com os sistemas existentes de cadastro educacional das redes municipais). Além da carga inicial, a plataforma deve permitir



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

também a administração individual dos cadastros: inclusão de novos beneficiários (p.ex., alunos ingressantes ou transferidos que preencham os critérios), alteração de dados cadastrais ou status (ativações, suspensões, cancelamentos) e eventual exclusão ou desligamento de beneficiários (p.ex., alunos que saiam da rede ou percam o direito). Buscas e consultas a registros específicos deverão ser fáceis de realizar, com múltiplos filtros (nome, escola, CPF do responsável, etc.), dando suporte eficiente ao dia a dia dos gestores.

- **Gestão de Créditos (Recursos Financeiros):** oferecer ferramentas seguras para a programação e execução das cargas de crédito nos cartões dos beneficiários. Isso inclui a definição dos valores a serem creditados para cada aluno (possivelmente variando por etapa de ensino, conforme política do programa) e o agendamento das datas de crédito, especialmente para a carga inicial anual. A solução deve implementar mecanismos de dupla confirmação ou aprovação por perfis superiores antes de liberar montantes significativos, bem como gerar trilhas de auditoria detalhadas de cada operação (quem autorizou, data e hora, etc.). A integridade e pontualidade na distribuição dos créditos são cruciais: os municípios precisam confiar que os recursos serão inseridos nos cartões de acordo com o cronograma pactuado, sem atrasos ou erros.
- **Gestão da Rede Autorizada:** um módulo específico para acompanhamento do processo de autorização dos comerciantes. Os gestores públicos devem conseguir consultar facilmente a lista de estabelecimentos autorizados e ativos (e, se for o caso, os inativos ou descadastrados), com detalhes como CNPJ, endereço,



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

responsável, data de adesão, entre outros. Também se espera alguma função de registro de ocorrências ou observações por estabelecimento – por exemplo, anotações de reclamações recebidas, inspeções realizadas ou penalidades aplicadas (caso um comércio tenha descumprido alguma regra, como a cláusula de preço justo, poderia haver um registro interno disso). Essa visão ampla da rede autorizada permite ao consórcio identificar eventuais lacunas de cobertura (municípios com poucos pontos de venda, por exemplo) e tomar medidas pró-ativas para ampliar a adesão onde necessário.

- **Monitoramento e Relatórios Gerenciais:** a plataforma deverá gerar relatórios em tempo real, com indicadores e estatísticas de utilização do benefício, permitindo acompanhamento minucioso e auditoria completa das operações. Os relatórios devem ser personalizáveis e filtráveis (por período, por município, por escola, etc.), contemplando no mínimo:
 - **Extrato de Gastos por Aluno:** quanto cada beneficiário já consumiu do saldo, em que data e em qual estabelecimento, e quanto ainda possui disponível. Isso ajuda a identificar, por exemplo, quem ainda não utilizou o benefício ou padrões de consumo.
 - **Volume de Transações por Estabelecimento:** quantas vendas foram realizadas em cada agente autorizado (papelaria) e o valor total movimentado. Esse dado é útil tanto para medir o desempenho do programa na economia local quanto para eventualmente detectar alguma atividade atípica (p.ex., um único ponto de venda concentrando um volume anormal de vendas pode acender alerta de conluio).



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

- **Saldos Não Utilizados:** montante de recursos que ainda não foi gasto pelos beneficiários ao longo do tempo. Isso permite avaliar a necessidade de estratégias de comunicação (para lembrar as famílias de utilizarem o recurso antes do prazo) e também dimensionar eventuais devoluções de saldo não usado ao erário ao final do período.
- **Dados Consolidados por Município e por Etapa de Ensino:** para fins de prestação de contas e avaliação de políticas, é importante ter agregações como: total investido em cada município participante, percentuais de utilização, número de alunos beneficiados por etapa (Educação Infantil, Fundamental, Médio, Educação Especial etc.), entre outros. Relatórios comparativos antes/depois ou ano a ano também serão úteis para medir a evolução do programa.

Todos esses relatórios devem poder ser extraídos em formatos usuais (PDF, planilhas Excel/CSV) e, preferencialmente, acessados via **dashboard⁶ visual interativo** na própria plataforma, com gráficos e indicadores-chave de performance. A transparência e a disponibilidade desses dados em tempo real qualificam a gestão pública e permitem rápida tomada de decisão ou correção de rumos, se necessário.

- **Controle de Acesso e Perfis de Usuário:** a plataforma deve implementar um sistema de autenticação e autorização robusto, baseado em perfis de acesso (RBAC – *Role-Based Access Control*). Isso significa definir níveis de usuários com permissões distintas, garantindo segregação de funções e segurança administrativa. Exemplos de perfis:

⁶ Um dashboard é uma ferramenta visual, comumente conhecida como painel de controle, que reúne dados de diversas fontes e os apresenta de forma gráfica e interativa, como gráficos e tabelas, em uma única tela. Seu objetivo principal é fornecer uma visão consolidada e fácil de assimilar das métricas e indicadores



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

- Administrador Geral do Consórcio: acesso total a todas as funcionalidades e dados, podendo inclusive gerenciar usuários dos municípios.
- Gestor Municipal: acesso restrito aos dados de seu próprio município, podendo por exemplo importar beneficiários locais, consultar relatórios da sua rede municipal e controlar estabelecimentos daquela cidade.
- Fiscalização/Auditoria: acesso principalmente leitura aos dados e relatórios, incluindo trilhas de auditoria de uso, para fins de controle e compliance.
- Operador de Suporte: acesso a funcionalidades de suporte (p.ex., reemissão de cartão, desbloqueios) sem visibilidade em dados financeiros estratégicos.

O RBAC previne tanto acessos indevidos a informações sensíveis quanto operações não autorizadas, além de evidenciar responsabilidades (cada ação relevante é atrelada a um usuário específico nos logs do sistema). Em suma, a plataforma de gestão será o cérebro do programa, permitindo controle abrangente e seguro de todo o ciclo de vida do benefício – do cadastro inicial à compra final.

Processamento de Transações Integrado aos POS Existentes:

De forma preferencial e tecnicamente desejável, a solução de pagamento a ser ofertada **poderá prever compatibilidade operacional** com os terminais de pagamento eletrônico (POS) amplamente utilizados no mercado nacional. Busca-se, com isso, **facilitar a adesão de estabelecimentos comerciais** e evitar a imposição de custos adicionais relacionados à aquisição de equipamentos exclusivos ou à instalação de softwares proprietários complexos.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

Assim, **pretende-se que, sempre que tecnicamente viável**, os estabelecimentos que já possuam infraestrutura de captura de transações por meio de POS convencionais (débito e crédito) **possam realizar as transações do programa no mesmo ambiente tecnológico**, sem necessidade de adaptações significativas. A operação poderá ser viabilizada mediante integração com bandeiras ou redes específicas, ou ainda por meio de mecanismos alternativos, como QR Code dinâmico ou aplicativo próprio de leitura, **a critério da solução tecnológica adotada** e desde que observadas as diretrizes de segurança e desempenho estabelecidas pela Administração.

A compatibilidade com equipamentos já existentes **configura uma boa prática de interoperabilidade**, contribuindo para reduzir barreiras técnicas, otimizar o tempo de implementação e ampliar o alcance do programa junto ao comércio local. Recomenda-se, ademais, que as transações sejam processadas de forma segura e eficiente, com tempo médio de autorização compatível com os padrões de mercado (tipicamente em poucos segundos), conforme parâmetros detalhados no Acordo de Nível de Serviço (SLA).

Por fim, **é desejável que o sistema possibilite** ao estabelecimento comercial a recepção imediata de mensagem eletrônica de confirmação da transação, **em modelo análogo aos sistemas de pagamento eletrônico tradicionais**, assegurando confiabilidade e rastreabilidade das operações financeiras realizadas no âmbito do programa.

Gestão Financeira e Repasse aos Estabelecimentos:

A solução contratada ficará responsável por intermediar o repasse dos valores das vendas realizadas para os estabelecimentos autorizados. Nesse



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

sentido, deve-se estabelecer no contrato prazos claros e pré-definidos para pagamento ao comércio

O objetivo principal será garantir previsibilidade, rastreabilidade e equidade nas liquidações financeiras entre a operadora contratada e os estabelecimentos credenciados, evitando repasses indevidos de encargos e assegurando o cumprimento de prazos.

Estrutura Operacional Recomendada

1.1. Fluxo de Pagamentos

- **a)** A operadora será responsável por realizar as liquidações financeiras das transações realizadas com o cartão material escolar.
- **b)** As transações deverão ser processadas e liquidadas em **D+1 (um dia útil)** após a compra, podendo, por justificativa técnica aceita pela Administração, ser adotado o prazo máximo de **D+3**.
- **c)** Os valores liquidados deverão corresponder ao valor da compra **DESCONTADO DA TAXA DE RETENÇÃO ESTABELECIDADA**, sem descontos de quaisquer outras taxas administrativas ou operacionais.

1.2. Responsabilidade pelos Encargos

- As **taxas operacionais e bancárias** decorrentes do arranjo de pagamento **ficarão integralmente a cargo da contratada**, não sendo permitida a **transferência desses custos** aos estabelecimentos credenciados nem aos beneficiários.
- O **Consórcio contratante** deverá prever cláusula expressa no Termo de Referência e no contrato vedando a prática de cobrança adicional ao comércio participante.

1.3. Portal do Comerciante

- A operadora deverá disponibilizar **portal web e aplicativo mobile** para uso dos estabelecimentos credenciados, contendo:
 - Extrato diário das transações realizadas;



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

- Situação de pagamentos e previsões de crédito (liquidação D+1/D+3);
- Histórico de vendas e relatórios exportáveis;
- Canal de suporte técnico e abertura de chamados.

1.4. Vinculação ao SLA

O Acordo de Nível de Serviço (SLA) deverá conter, no mínimo:

- **Indicador GLA 1 – Prazo de Liquidação:** $\geq 98\%$ das transações liquidadas em até D+1.
- **Indicador GLA 2 – Disponibilidade do Portal:** $\geq 99,5\%$ de uptime mensal.
- **Indicador GLA 3 – Tempo de Autorização de Transação:** ≤ 5 segundos.
- **Indicador GLA 4 – Atendimento Técnico:** resposta inicial ≤ 1 hora; solução ≤ 24 h.
- O descumprimento de metas ensejará **glosas proporcionais** e/ou **multa de 0,5% do valor mensal do serviço**, podendo culminar em advertência contratual.

A plataforma deverá disponibilizar aos comerciantes um portal ou área restrita onde possam consultar seus extratos de vendas feitas com o cartão, verificar os valores a receber e aqueles já liquidados, e eventualmente baixar relatórios de conciliação para conferência com seu sistema de caixa. Essa transparência financeira reduz atritos e facilita a contabilidade do empresário.

Cabe salientar que nenhuma taxa de desconto será cobrada dos comerciantes sobre essas vendas além das eventualmente previstas em contrato, ou seja, do ponto de vista do comerciante, vender via cartão do programa deve equivaler a vender em cartão com taxa de retenção previamente estabelecida em termos de valor bruto recebido – reforçando a cláusula de preço justo (ver seção de restrições) e evitando repasse de custos ao consumidor final.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

Em suma, para a rede autorizada a solução oferece: facilidade para entrar no programa, integração tecnológica simples ao seu ponto de venda, segurança nas transações e garantia de pagamento pelos bens fornecidos.

Ao atender simultaneamente às necessidades dos três grupos acima – famílias, gestores públicos e comerciantes – a solução consolida um ciclo virtuoso: as famílias utilizam o benefício com praticidade, os comerciantes localmente estabelecidos ganham faturamento extra e se engajam, e o poder público consegue alcançar seus objetivos educacionais e socioeconômicos monitorando tudo com transparência. Essa arquitetura funcional distribuída é o núcleo da inovação trazida pela gestão descentralizada via cartão.

Critérios de Aceitação e Níveis de Serviço (SLA)

Para assegurar a qualidade e a continuidade do serviço prestado, será definido um rigoroso Acordo de Nível de Serviço (SLA - *Service Level Agreement*) como parte integrante do contrato. Esse SLA estabelecerá indicadores-chave de desempenho (*Key Performance Indicators* - KPIs) com metas mínimas que a contratada deverá cumprir durante a execução do programa, sob pena de sanções e penalidades previstas. A seguir, apresenta-se uma matriz resumindo os principais indicadores de nível de serviço, as métricas associadas, as metas exigidas, os meios de verificação e as penalidades em caso de descumprimento:



**CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba**

Tabela – Matriz de Níveis de Serviço (SLA) do Programa

Indicador (KPI)	Métrica Avaliada	Meta Mínima	Instrumento de Verificação	Penalidade por Descumprimento
Disponibilidade e da Plataforma	Uptime mensal do sistema (back-office, aplicativo e transações)	≥ 99,5% (no mês)	Relatórios automáticos de monitoramento da plataforma	Glosa proporcional no pagamento mensal, equivalente ao tempo fora do ar excedente.
Desempenho das Transações	Tempo médio de autorização de uma compra no POS	≤ 5 segundos	Logs e relatórios de performance do sistema de transação	Advertência formal para correção imediata; multa contratual em caso de reincidência no período.
Suporte Técnico aos Gestores	Tempo de primeira resposta em chamados críticos (ex: sistema totalmente indisponível)	≤ 1 hora	Registro de chamados (sistema de help desk)	Glosa no pagamento mensal referente ao mês do incidente.
Atendimento ao Beneficiário	Taxa de abandono de chamadas no canal 0800 (call center)	≤ 10%	Relatórios da central de atendimento (URA,	Advertência para correção de falhas operacionais;



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

Indicador (KPI)	Métrica Avaliada	Meta Mínima	Instrumento de Verificação	Penalidade por Descumprimento
			atendimento humano)	multa em caso de reincidência.

Os percentuais e tempos acima foram definidos com base em boas práticas de mercado e na criticidade de cada aspecto. Por exemplo, a disponibilidade de 99,5% significa que a plataforma pode ficar indisponível, no máximo, cerca de 3 horas e 40 minutos ao longo de um mês (contínuo ou acumulado), valores acima disso indicariam falha grave na continuidade do serviço. Já o tempo de resposta de 5 segundos por transação visa assegurar que as famílias não enfrentem demoras excessivas nas filas, equiparando-se à experiência de uso de cartões convencionais. Em todos os casos, as penalidades servem como mecanismo dissuasório e de compensação ao contratante, sem prejuízo de que a contratada também execute planos de correção para melhorar o desempenho sempre que um indicador ficar abaixo do esperado.

Além desses, poderão ser estabelecidos outros KPIs operacionais e qualitativos conforme negociação contratual (por exemplo, tempo de resolução de defeitos não críticos, índice de satisfação dos usuários em pesquisas, etc.), mas os listados na tabela já cobrem os pilares críticos: disponibilidade, rapidez, suporte eficaz e abrangência do programa.

Requisitos Temporais e Cronograma de Implantação

Para o sucesso desta iniciativa, o fator tempo é determinante – especialmente por estar atrelado ao calendário letivo escolar. Assim, a



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

contratação e execução do serviço deverão observar os marcos temporais abaixo, que serão cláusulas contratuais importantes:

- **Início da Operação:** A solução completa (plataforma, cartões, aplicativos, suporte) deverá estar plenamente operacional no início do ano letivo de 2026. Idealmente, isso significa que até meados de janeiro/2026 todas as etapas preparatórias (cadastro de beneficiários, emissão/distribuição dos cartões físicos ou ativação digital, ativação do meio de pagamento nos comércios em cada município, treinamento de equipes etc.) estejam concluídas, para que no primeiro dia de aula de 2026 os alunos já possam dispor do benefício. Esse marco é fundamental: um atraso significaria alunos sem material no começo das aulas, o que comprometeria o objetivo educacional do programa.
- **Disponibilização do Crédito:** A carga inicial de créditos nos cartões dos beneficiários deverá ser efetuada impreterivelmente até o mês de abril de cada ano letivo. Assim, na prática, os valores estarão acessíveis às famílias no período adequado para aquisição do material escolar, conforme o cronograma do programa. Caso haja um cronograma de recargas em lotes (como ocorre em programas similares, com priorização de beneficiários já cadastrados e posterior inclusão de novos), todos os lotes iniciais deverão estar concluídos dentro desse prazo. Garantir a pontualidade na liberação do crédito evita sobrecarga operacional, organiza o fluxo de compras e reforça o compromisso do programa com a comunidade escolar.
- **Período de Utilização do Benefício:** O saldo creditado em cada cartão terá validade limitada até 31 de julho do ano letivo. Dessa forma, as famílias terão prazo suficiente para realizar a aquisição do material escolar ao longo do período inicial do ano, conforme a necessidade pedagógica dos estudantes. Após esse prazo, eventuais saldos



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

remanescentes deverão ser automaticamente bloqueados e estornados ao poder público, conforme regulamentação específica do programa (por exemplo, com cancelamento automático dos valores não utilizados e retorno dos recursos ao fundo do programa ou aos cofres municipais, para posterior reaplicação em ações educacionais). Essa medida assegura que os recursos sejam utilizados na finalidade prevista e dentro do período oportuno, além de possibilitar a avaliação anual da adequação do valor do benefício, considerando a utilização efetiva dos créditos pelas famílias.

- **Vigência do Contrato:** O contrato inicial com a empresa administradora terá vigência de 12 (doze) meses, contados a partir da sua assinatura e mobilização, cobrindo assim todo o ciclo do primeiro ano letivo completo (2026). Ele poderá ser prorrogado conforme permitido pela Lei nº 14.133/2021 – usualmente, prorrogações anuais até um limite (por exemplo, contratos de prestação de serviço continuado podem ter prazos prorrogáveis por até 10 anos, a depender da justificativa e do tipo de serviço, conforme a nova lei). A possibilidade de prorrogação estará condicionada à avaliação de desempenho da contratada, continuidade do programa e disponibilidade orçamentária nos exercícios subsequentes, seguindo os procedimentos legais para termo aditivo.

Em termos de cronograma macro de implantação, assume-se que os trâmites licitatórios e a contratação ocorram com antecedência suficiente para viabilizar a adequada implementação do programa. Dessa forma, ainda que o cronograma seja relativamente ajustado, haverá tempo hábil para a execução organizada de todas as etapas necessárias. A empresa vencedora deverá apresentar um Plano de Projeto detalhado, contemplando todas as fases (configuração da plataforma, testes, treinamento, comunicação às famílias, entrega dos cartões, entre outras), em consonância com os marcos



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

estabelecidos. O acompanhamento do cronograma será realizado pela equipe gestora do consórcio, por meio da exigência de relatórios periódicos de progresso e reuniões de checkpoint, a fim de assegurar o cumprimento dos prazos e a plena operacionalização do programa dentro do período previsto.

Requisitos Legais, Regulatórios e de Conformidade

Por se tratar de uma contratação pública e de um programa envolvendo dados pessoais e transações financeiras, há um arcabouço normativo extenso aplicável. A solução e a contratada devem aderir estritamente aos seguintes marcos legais e regulatórios, entre outros:

- ☐ **Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos):** Todo o processo licitatório para escolha da empresa administradora do cartão material escolar seguirá os ritos dessa lei. Em especial, será observado o princípio do planejamento prévio adequado (art. 18) – do qual este estudo técnico preliminar é parte – e da seleção da proposta mais vantajosa considerando não só preço, mas capacidade técnica para operar a solução. Durante a execução contratual, aplicar-se-ão as cláusulas de gestão, fiscalização, equilíbrio econômico-financeiro e penalidades conforme previsto na 14.133/21.
- ☐ Importa destacar que o credenciamento da rede de estabelecimentos comerciais — como papelarias, livrarias e demais fornecedores locais aptos a participar do Programa de Material Escolar — será realizado diretamente pela Contratante (Consórcio), em procedimento administrativo próprio e independente da presente contratação, conforme disciplinado no art. 79 da Lei nº 14.133/2021.

Esse procedimento ocorrerá por meio de Chamamento Público, instrumento legalmente previsto para o credenciamento de interessados em prestar serviços ou fornecer bens de forma isonômica, garantindo



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

ampla publicidade, transparência e igualdade de condições entre os participantes.

O Chamamento Público será conduzido em momento oportuno, após a definição da operadora responsável pela gestão do sistema de cartões, e não integra o escopo desta contratação, que se limita à seleção da empresa operadora de pagamento e à disponibilização da infraestrutura tecnológica necessária para o funcionamento do programa.

Tal medida visa assegurar que qualquer estabelecimento comercial que atenda aos requisitos definidos no edital de credenciamento possa aderir ao programa, sem limitação de número de participantes, o que se coaduna com a lógica de ampliação da rede de cobertura e com os objetivos de acessibilidade, competitividade e fortalecimento do comércio local.

Lei nº 13.709/2018 (LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais): A plataforma e a empresa contratada deverão assegurar total conformidade com a LGPD no que diz respeito aos dados pessoais dos beneficiários (alunos e responsáveis) e demais envolvidos. Isso inclui adotar medidas técnicas e organizacionais para proteger os dados contra acessos não autorizados, vazamentos ou usos indevidos. No contrato, cláusulas explícitas de tratamento de dados serão incluídas, estabelecendo, por exemplo, que:

- Os dados coletados (cadastro de famílias, utilização do benefício, etc.) são de propriedade da Administração Pública consorciada, devendo a contratada utilizá-los apenas para os fins de execução do contrato, vedado seu compartilhamento com terceiros ou uso para interesses comerciais próprios.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

- Findo o contrato, os dados deverão ser restituídos à Administração e excluídos das bases da contratada, salvo exigência legal de retenção por algum período.
 - A base legal para o tratamento será a execução de política pública e do contrato, nos termos da LGPD, e os titulares dos dados (beneficiários) deverão ser informados adequadamente sobre como suas informações são utilizadas no âmbito do programa.
 - Qualquer incidente de segurança envolvendo dados pessoais deve ser comunicado imediatamente ao contratante, e medidas de resposta a incidentes devem ser previstas. Essa atenção à LGPD não é apenas cumprimento legal, mas também questão de confiança pública: as famílias precisam sentir-se seguras de que seus dados (como CPF, situação socioeconômica, gastos) não serão expostos ou mal utilizados.
- **Regulação do Banco Central do Brasil – Arranjos de Pagamento:** A solução de pagamento escolhida deverá enquadrar-se como um arranjo de pagamento de propósito limitado, conforme definição da Resolução BCB nº 150, de 6 de outubro de 2021. Essa categoria regulatória abrange arranjos destinados a finalidades específicas, usualmente de alcance restrito (como benefícios sociais para compra de determinados bens, exatamente o caso do material escolar). O enquadramento como arranjo de propósito limitado é importante pois, pelas normas do Banco Central, tais arranjos são dispensados de autorização prévia da autarquia quando atendem a certos critérios (por exemplo, não oferecem livre conversibilidade do instrumento em dinheiro, têm rede restrita de aceitação, etc.), o que simplifica a operação. Em outras palavras, o programa funcionará quase como um “vale-compra” eletrônico e, estando de acordo com a Res. 150/2021, poderá ser operado sem exigir que a



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

empresa administradora possua licença de instituição de pagamento plena (desde que ela observe as demais obrigações de registro, monitoramento e eventuais tetos de volume transacionado, conforme a regulação). Naturalmente, espera-se que a contratada seja uma empresa já familiarizada com essa regulação e que providencie todas as documentações necessárias ao Banco Central, se aplicável, dando total segurança jurídica à operação financeira do cartão.

Além dos itens acima, cumpre mencionar a aderência a normativos correlatos, como por exemplo: leis específicas de educação (no tocante à aplicação de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino), normas fiscais (isenção de ICMS para materiais escolares, caso existente, ou tratamento fiscal das vendas via benefício), e eventuais decretos estaduais/municipais sobre programas sociais. Em suma, a solução operará dentro das “regras do jogo” legal, sendo concebida para cumprir 100% das exigências vigentes, evitando riscos de judicialização ou impedimentos jurídicos na sua continuidade.

Requisitos de Segurança da Informação e Privacidade

Sendo uma plataforma que lida com dados sensíveis (pessoais e financeiros) e envolve movimentação de recursos públicos, os mecanismos de segurança são de máxima prioridade no desenho e operação da solução. Enumeramos os requisitos mínimos de segurança e privacidade que a contratada deverá atender:

- ☐ **Segurança da Plataforma de Gestão:** O acesso ao *back-office*⁷ web será realizado exclusivamente por conexão segura HTTPS, com certificados digitais atualizados e mecanismos de proteção contra ataques

⁷ No contexto de um sistema, back-office refere-se à área de suporte interno e administrativo, que opera "nos bastidores" sem interagir diretamente com o cliente.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

man-in-the-middle.⁸ Todos os usuários administrativos terão senhas fortes e, preferencialmente, autenticação em dois fatores (2FA) para acesso. Além disso, todas as ações críticas na plataforma deverão ser registradas em log de auditoria inviolável, contendo data/hora, usuário, operação realizada e dados afetados. Exemplos de ações críticas: mudança de saldo de um cartão, inclusão ou exclusão de beneficiário, descredenciamento de comércio, alteração de perfis de usuário. Esses logs devem ser protegidos contra deleção ou edição, garantindo que, em caso de suspeita de fraude interna ou externa, possa-se reconstruir o histórico de eventos. Auditorias periódicas poderão ser realizadas pela equipe de fiscalização para verificar a aderência a esse procedimento.

- **Segurança dos Dados e Comunicação:** Toda comunicação entre os componentes do sistema (aplicativo, portal, servidores) e também entre a plataforma e eventuais sistemas externos (como API de integração com sistemas do governo) deverá ser criptografada usando protocolos modernos (TLS 1.2+). Dados pessoais e financeiros armazenados no banco de dados do sistema deverão estar cifrados em repouso (*at rest encryption*⁹), ou ao menos ter hashes/salt para informações sensíveis como senhas e PINs. O princípio da minimização de dados será observado – coleta-se e guarda-se apenas os dados necessários para o funcionamento do programa – bem como o controle de acesso interno: funcionários da empresa contratada só acessam dados de beneficiários estritamente no que for preciso para suporte ou manutenção, seguindo

⁸ Um ataque "man-in-the-middle" (MITM) ocorre quando um invasor intercepta secretamente a comunicação entre duas partes que acreditam estar a conversar diretamente. O atacante posiciona-se "no meio" para espiar, roubar dados, roubar credenciais ou manipular as informações que estão a ser trocadas.

⁹ Encryption at rest é o processo de criptografar dados enquanto estão armazenados em um dispositivo de armazenamento físico ou digital, como discos rígidos, SSDs ou bancos de dados, para proteger contra acesso não autorizado caso o dispositivo seja roubado ou comprometido



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

perfis de autorização. Backups das informações devem ser realizados regularmente e armazenados de forma segura (criptografados), para prevenção contra perda de dados, e planos de recuperação de desastre (*disaster recovery*)¹⁰ e continuidade de negócio da plataforma devem estar em vigor.

- **Segurança do Meio de Pagamento:** O cartão físico a ser eventualmente emitido deverá seguir o padrão **EMV com chip eletrônico**, o que previne clonagens simples (diferentemente de tarjas magnéticas facilmente copiáveis). Cada cartão terá uma senha pessoal (PIN) cadastrada pelo beneficiário, que será requerida nas transações presenciais, garantindo que mesmo que o cartão seja perdido ele não possa ser usado por terceiros indevidamente. No caso do uso via aplicativo (QR Code ou outro token digital), o aplicativo deverá requerer autenticação do usuário (por senha ou biometria no celular) para gerar o código de pagamento, evitando uso indevido se o aparelho for roubado. Tecnologias antifraude como tokenização das transações, validação de dispositivo e criptografia ponto-a-ponto no POS podem ser adotadas para elevar a segurança. Além disso, mecanismos de limites e restrições podem ser implementados: por exemplo, limitar o valor por transação ou por dia, restrito ao saldo e ao objetivo (embora, dada a natureza do benefício, normalmente o saldo total anual já é o limite). Tais medidas dificultam ataques de fraude em larga escala.
- **Prevenção e Detecção de Fraudes:** A plataforma deve dispor de ferramentas de monitoramento para identificar padrões anômalos de compra que possam indicar fraude ou mau uso do benefício. Exemplos de situações a serem sinalizadas automaticamente: um mesmo usuário

¹⁰ Disaster recovery é o processo de restaurar a infraestrutura de TI de uma organização (dados, sistemas e aplicações) após um evento desastroso, como falhas de hardware, ataques cibernéticos, desastres naturais ou erros humanos.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

tentando passar o cartão múltiplas vezes em valor elevado fora de padrões esperados; compras de valores redondos cheios que sugiram conversão em dinheiro, uso concentrado do benefício em poucos estabelecimentos ou fora do município do aluno (quando não justificável); entre outros cenários definidos em conjunto com os gestores públicos. Quando tais eventos forem detectados, o sistema pode gerar alertas para a equipe de fiscalização analisar e, se necessário, agir (por exemplo, bloqueando temporariamente um cartão até esclarecer a situação). Ademais, o contrato deve prever que a empresa adote procedimentos de segurança contra fraudes internas – como segregação de funções (quem cadastra estabelecimentos não é quem autoriza pagamentos, etc.), revisão de código da aplicação para evitar vulnerabilidades, e testes periódicos de invasão (*penetration tests*) realizados por terceiros independentes, para certificar que o sistema permanece sólido contra ataques cibernéticos. Em resumo, a segurança foi pensada de ponta a ponta: desde o acesso dos gestores, passando pela confidencialidade dos dados, até a efetivação de cada compra na livraria, tudo deve ocorrer em um ambiente de confiança e proteção.

Requisitos de Interoperabilidade e Compatibilidade Técnica

Visando uma integração harmônica com a infraestrutura tecnológica existente e evitando aprisionamento tecnológico, foram definidos os seguintes requisitos de interoperabilidade:

- **Integração de Dados com Sistemas Legados:** A plataforma de gestão deverá ser capaz de importar e exportar dados de/para sistemas já utilizados pela Administração Pública, em especial sistemas de gestão educacional ou cadastros de alunos existentes.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

- **Compatibilidade com Terminais de Pagamento (POS):** Reforçando o ponto já citado para os comerciantes, a solução não pode exigir equipamentos exclusivos proprietários. Isso será inclusive cláusula contratual: é vedado demandar que um pequeno estabelecimento adquira máquina X ou Y específica de determinada marca somente para esse programa. Ao contrário, a responsabilidade da contratada é fazer acordos ou utilizar redes existentes (por exemplo, arranjos já vigentes como Elo, Visa, Mastercard, ou soluções como Pix adaptadas para voucher) de modo que praticamente qualquer maquininha já instalada nos estabelecimentos aceite o cartão do material escolar. Na prática, se o programa utilizar um cartão bandeirado (hipótese), qualquer POS já aceita; se usar QR Code do app, aí o estabelecimento precisaria de um segundo celular ou um app/web para ler o código – mas isso pode ser viabilizado até via smartphone comum ou computador, sem custos extras. A compatibilidade técnica também se estende ao software: caso haja aplicação de leitura de QR Code ou interface web para registro das vendas, deve ser algo leve, compatível com computadores básicos e navegadores populares, ou disponível para smartphones Android de entrada – pensando nas pequenas papelarias que muitas vezes não dispõem de infraestrutura tecnológica avançada. Garantir essa abertura e compatibilidade amplia a inclusão de fornecedores no programa e evita barreiras técnicas desnecessárias, alinhando-se inclusive ao princípio da isonomia nas contratações públicas (não criar exigências que favoreçam A ou B, mas sim que qualquer um no mercado possa atender).

Em resumo, a solução tecnológica deve se encaixar no ecossistema existente, e não forçar a criação de um silo tecnológico isolado. Isso facilita a escalabilidade do programa e a sua perenidade: se no futuro houver migração



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

de plataforma ou integração nacional, por exemplo, uma arquitetura aberta e interoperável torna tudo mais fácil.

Requisitos de Manutenção, Suporte e Transferência de Conhecimento

Considerando que esta iniciativa possivelmente se estenderá por vários anos (dado seu caráter exitoso esperado), é vital prever desde já como será o suporte operacional contínuo, a manutenção do sistema e a capacitação de pessoas envolvidas:

- **Manutenção da Plataforma:** O contrato deverá contemplar a prestação de serviços de manutenção nas modalidades corretiva, adaptativa e evolutiva. Manutenção corretiva refere-se à correção de defeitos, bugs ou quaisquer falhas que surjam durante o uso (por exemplo, um erro em relatório, um botão que não responde etc.), com prazos de correção compatíveis com a severidade do problema definidos no SLA. Manutenção adaptativa envolve ajustes na plataforma devido a mudanças de ambiente ou requisitos externos – por exemplo, se mudar uma regra legal, se precisar atualizar a integração com um sistema do governo que ganhou nova versão, ou mesmo atualizar o sistema para novas versões de Android/iOS conforme os sistemas operacionais evoluam. Já a manutenção evolutiva diz respeito a melhorias e novas funcionalidades: espera-se que a contratada, juntamente com o consórcio, identifique oportunidades de aprimoramento do sistema ao longo do tempo e possa implementá-las (por exemplo, adicionar novas métricas de relatório, ou novas conveniências no aplicativo conforme feedback dos usuários). Essas evoluções provavelmente passarão por aprovação do contratante quanto a escopo e talvez custos adicionais (se não previstas no contrato inicial), mas é importante a disposição e capacidade técnica da empresa em entregar evoluções. Em todos os



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

casos, a continuidade de operação está em primeiro lugar: a plataforma deve se manter estável, atualizada e funcional durante toda a vigência contratual, sem degradação de performance ou obsolescência.

- **Suporte Técnico Multi-nível:** A contratada deverá prover canais de suporte técnico eficientes para atender às necessidades dos diferentes usuários:
 - **Suporte Nível 1 – Beneficiários:** Um serviço de central de atendimento telefônico gratuito (0800) deverá estar disponível para os usuários finais (pais e responsáveis) tirarem dúvidas e resolverem problemas relativos ao cartão. Esse suporte inclui, por exemplo: orientar sobre como se cadastrar, auxiliar no desbloqueio ou alteração de senha, atender solicitações de segunda via de cartão físico, registrar e providenciar bloqueio em caso de perda/roubo (caso o usuário não tenha feito pelo app), entre outros. Deve funcionar em horários estendidos pelo menos no período de volta às aulas, e registrar protocolos de atendimento. Além do telefone, podem ser oferecidos outros canais de nível 1, como suporte via WhatsApp, chat no aplicativo ou e-mail, desde que igualmente monitorados e ágeis.
 - **Suporte Nível 2 – Gestores Públicos e Estabelecimentos:** Trata-se de um canal dedicado (pode ser outro número de telefone, ou um atendimento preferencial via sistema de chamados) para dar suporte à equipe de gestão do consórcio/municípios e também aos estabelecimentos autorizados. As demandas aqui são mais complexas ou específicas, por exemplo: um gestor que não consegue gerar um relatório, ou precisa de ajuda para importar dados, ou um estabelecimento que relata dificuldade em processar uma transação no POS. Esse



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

suporte exige atendentes com maior capacitação técnica e conhecimento do sistema. O tempo de resposta para problemas críticos (como sistema fora do ar) nesse nível foi definido como ≤ 1 hora, dado o impacto que uma falha ampla pode ter (paralisando compras em múltiplos locais). Esse canal dedicado evita que gestores e fornecedores fiquem na mesma fila de espera que usuários finais e garante priorização adequada.

Em ambos os níveis, o importante é haver procedimentos bem definidos de escalonamento: atendentes de primeiro nível devem resolver o que for comum e simples, e saber escalar prontamente os incidentes mais sérios para equipes técnicas de retaguarda (desenvolvedores, analistas da contratada) quando necessário, garantindo solução rápida. Logs dos atendimentos e relatórios periódicos de volume de chamados, problemas frequentes, etc., também serão úteis para gestão.

- **Transferência de Conhecimento:** Antes do início oficial da operação (ou seja, antes de janeiro/2026), a contratada deverá realizar um programa completo de capacitação para a equipe designada pelo consórcio para gerir e fiscalizar o contrato. Esse treinamento abrangerá todas as funcionalidades da plataforma de gestão, procedimentos de uso, interpretação de relatórios, bem como orientações sobre atendimento aos beneficiários (naquilo que couber ao consórcio). Serão indicados alguns servidores municipais e do consórcio para atuarem como multiplicadores – pessoas que receberão treinamento mais aprofundado e depois poderão treinar colegas em cada localidade. A capacitação pode incluir: workshops presenciais ou virtuais, manuais do usuário detalhados (cartilhas passo a passo), tutoriais em vídeo do uso do sistema, e eventualmente um período de operação assistida (quando



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

o sistema entrar no ar, técnicos da empresa ficam de prontidão acompanhando as primeiras utilizações para tirar dúvidas in loco).

É fundamental que ao final desse processo a Administração Pública tenha pleno domínio das ferramentas disponibilizadas, até para que possa extrair todo o potencial do programa e também fiscalizar a contratada com propriedade. Além disso, essa transferência de conhecimento visa mitigar a dependência: se por algum motivo houver troca futura da empresa fornecedora ou da tecnologia, o *know-how* do negócio (regras do programa, critérios, formas de usar os dados) permanecerá com o corpo técnico do consórcio.

Requisitos de Sustentabilidade e Responsabilidade Social

A contratação em pauta carrega não só metas de eficiência e economicidade, mas também está alinhada a princípios de sustentabilidade socioeconômica, conforme preconizado em políticas públicas atuais. Nesse sentido, destacam-se:

- **Fomento à Economia Local e aos Pequenos Negócios:** O principal requisito social embutido na modelagem do programa é justamente o estímulo às economias locais dos municípios consorciados.
- A contratação adota um modelo que gera valor público compartilhado: melhora a educação, reduz desigualdade e fortalece a comunidade local, tudo com o mesmo investimento. Em suma, o projeto não atende apenas à necessidade imediata de material escolar, ele está desenhado para deixar um legado de desenvolvimento nas localidades envolvidas, criando um ciclo sustentável de benefícios.

•

• Alinhamento com Políticas Públicas

Sustentáveis: Embora a prioridade aqui seja o impacto social, há



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

também impacto ambiental indireto positivo: ao não distribuir kits padronizados, evita-se desperdício de materiais que às vezes ocorriam (itens do kit não utilizados pelo aluno acabavam descartados). Agora, a família compra exatamente o que precisa da lista, nas quantidades adequadas. Além disso, pode-se estimular (não impor, mas incentivar) que as papelarias ofereçam produtos sustentáveis (como cadernos de papel reciclado, lápis de madeira de reflorestamento etc.), pois o poder de escolha está com o consumidor consciente – esse tipo de conscientização pode ser trabalhado pelas escolas em paralelo.

• **Escala do Programa e Capacidade da Solução**

Para dimensionar tecnicamente a solução, é preciso ter clareza sobre o escopo quantitativo do programa. No presente caso, considera-se:

- **Público-Alvo (Número de Beneficiários):** A estimativa atual é de 5.386 considerados os percentuais da margem de segurança estudantes da rede pública de ensino no município consorciado que será atendido já no ano letivo de 2026. Esse número abrange alunos de diversas etapas (da Educação Infantil ao Ensino Médio, incluindo Educação Especial, se for o caso) conforme levantamento populacional das matrículas. Importante notar que esse quantitativo pode variar para mais ou menos ao longo dos anos – novas famílias podem ingressar pelo crescimento da matrícula ou inclusão de municípios no consórcio, assim como pode haver redução se alguma localidade sair do programa ou políticas federais sobreponham o benefício.
- **Volume Financeiro Gerenciado:** Com base no número de alunos e em estimativas de valor per capita do benefício, projeta-se que o volume total de créditos a ser distribuído anualmente seja da ordem de R\$ 1.792.023,36 (pouco menos de dois milhões de reais por ano letivo). Esse montante corresponde ao somatório de todos os saldos carregados nos



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

cartões dos estudantes. Além disso, o orçamento global do programa (incluindo custos operacionais, taxas administrativas pagas à contratada, e uma reserva técnica para imprevistos) está estimado em R\$ 1.797.236,35 para o primeiro ano. Ou seja, cerca de 92% do valor total vão direto em forma de crédito para os beneficiários, e o restante cobre a operacionalização. Esses números dão ideia da responsabilidade fiscal envolvida – a contratada atuará gerindo alguns milhões em recursos públicos, distribuídos transacionalmente em milhares de compras. Portanto, requisitos de confiabilidade, segurança e auditabilidade do sistema financeiro são inegociáveis. Também do ponto de vista de TI, a infraestrutura deve aguentar picos de uso: por exemplo, nos primeiros dias após o crédito cair, imagina-se que milhares de famílias acessem o app simultaneamente e realizem compras quase que no mesmo período, gerando picos de transações. A arquitetura deve ser elasticamente capaz de lidar com isso sem lentidão ou quedas.

Embora o consórcio talvez não tenha crescimento tão exponencial, é prudente estar preparado para expansão do público atendido ou da rede de estabelecimentos autorizados, caso o programa inspire adesão de mais municípios. A boa notícia é que o modelo digital permite expansão com custo marginal decrescente – incluir mais usuários é basicamente questão de capacidade de servidores e distribuição de mais cartões, sem perda de qualidade, desde que previsto adequadamente.

Critérios e Métodos de Verificação da Conformidade

A garantia de que tudo que foi especificado será de fato entregue e funcionará conforme o esperado requer uma combinação de verificação técnica prévia e fiscalização continuada durante a execução:



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

- **Qualificação Técnica na Licitação (Prova de Conceito):** Dada a complexidade da solução, recomenda-se que o processo de seleção preveja, na fase de julgamento das propostas técnicas, a realização de uma Prova de Conceito (PoC) ou demonstração prática detalhada por parte das empresas licitantes melhor classificadas. Essa PoC consistiria em apresentar uma versão funcional (mesmo que adaptada) da plataforma proposta, demonstrando os principais módulos – por exemplo, simular o cadastro de um aluno, a carga de um crédito e uma compra em estabelecimento fictício. O objetivo é permitir à Administração e aos técnicos do consórcio avaliar *in loco* a usabilidade, a aderência aos requisitos e a robustez do sistema ofertado.

Também podem ser exigidas certificações ou atestados de desempenho referentes a outros clientes em que a empresa tenha implantado solução similar, comprovando experiência e capacidade. Esse cuidado na seleção inicial é crucial para mitigar o risco de contratar alguém que prometa muito no papel mas não entregue na prática.

- **Fiscalização da Execução Contratual:** Uma vez assinado o contrato e iniciada a operação, a Administração deverá instituir uma equipe de fiscalização (conforme exige a Lei 14.133/21) composta por servidores qualificados, que acompanhará de perto todos os aspectos do cumprimento contratual. Essa equipe terá acesso irrestrito aos relatórios gerenciais da plataforma e deverá monitorar periodicamente os indicadores de SLA, conferindo se as metas estão sendo atingidas. Além disso, poderá realizar auditorias em campo: por exemplo, visitas aleatórias a papelarias para verificar se o cartão está sendo aceito corretamente e se os preços cobrados estão dentro do normal (reforçando a fiscalização da cláusula de preço justo). Mecanismos de controle social também podem ser acionados, como canais para receber denúncias



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

anônimas de irregularidades – caso um pai observe alguma fraude ou um estabelecimento pratique sobrepreço, pode reportar para apuração. A contratada, por sua vez, deverá fornecer todas as informações solicitadas e facilitar a atividade fiscalizatória, sob pena de sanções. Reuniões mensais de avaliação podem ser agendadas entre o consórcio e a empresa, para passar em revista os resultados, alinhar ajustes no processo e garantir a conformidade contínua com os requisitos. Em suma, a verificação não será apenas documental, mas concreta e incessante, em prol do sucesso do programa.

Importante frisar que, além de verificar a conformidade técnica (se o sistema faz o que deve fazer), haverá verificação da conformidade legal e contratual: se todos os parâmetros legais estão sendo seguidos, se a LGPD está sendo cumprida (por exemplo, conferir se alguém não autorizado acessou dados), se os prazos de repasse a estabelecimento estão em dia, se o atendimento ao usuário está registrado conforme exigido, etc. A equipe de fiscalização atuará como guardião do interesse público, usando este documento de requisitos como referência para conferir ponto a ponto a entrega. Havendo descumprimentos, aplicam-se as penalidades ou, em casos graves, cogita-se até a rescisão contratual, conforme previsto em lei.

Restrições e Condicionantes Imprescindíveis

No desenho do programa, foram estabelecidas algumas regras de uso e participação absolutamente mandatórias, que deverão constar de forma clara tanto no instrumento convocatório da licitação quanto nos contratos de adesão com os comerciantes e no termo de aceite assinado pelo beneficiário (no ato do cadastro). Essas restrições visam garantir que o benefício seja utilizado exatamente conforme sua finalidade pública. São elas:



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

- **Uso Exclusivo dos Recursos em Itens Autorizados:** O crédito disponibilizado no cartão somente poderá ser utilizado para a aquisição de itens constantes na lista oficial de material escolar definida pela Administração. Essa lista será definida previamente pelas secretarias de educação, contemplando materiais didáticos e de papelaria básicos (cadernos, lápis, canetas, borrachas, régua, mochilas, dicionários, etc.), possivelmente segmentada por nível de ensino. A plataforma deve possuir mecanismos de restrição que impeçam compras de produtos não autorizados – isso pode ser implementado de diferentes formas, por exemplo: cadastrando os códigos de produto (códigos de barras ISBN/EAN ou categorias) permitidos e fazendo o POS rejeitar qualquer item divergente; ou então, mais simples, firmando compromisso com os estabelecimentos que só venderão material escolar e fiscalizando a nota fiscal das compras. Independente da abordagem técnica, é imprescindível que não seja possível usar o cartão para comprar produtos alheios à finalidade (como eletrônicos, alimentos, ou mesmo materiais de escritório não pertinentes aos estudos). Essa restrição mantém o foco no objetivo educacional e evita desvios ou conversão indevida do auxílio em moeda.
- **Cláusula de Preço Justo:** Como condição indispensável para o credenciamento, cada estabelecimento comercial deverá se comprometer formalmente a não praticar preços mais altos para compras feitas com o cartão material escolar em comparação com outras formas de pagamento à vista. Ou seja, o caderno comprado com o cartão do aluno deve custar o mesmo que custaria se comprado em dinheiro. Essa cláusula visa coibir uma possível distorção onde o estabelecimento, sabendo que a compra é feita com verba pública, aumente o valor dos produtos ou deixe de conceder descontos que normalmente daria. Tal prática seria antiética e lesiva ao poder de compra do benefício, por isso



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

será veementemente proibida. O descumprimento dessa cláusula, caso comprovado, resultará no descredenciamento imediato do estabelecimento, além de outras sanções cabíveis (como multas previstas no termo de credenciamento ou até comunicação aos órgãos de defesa do consumidor e Ministério Público, se caracterizar abuso). Para garantir efetividade, a fiscalização do consórcio pretende atuar com auditorias e até compradores disfarçados (*cliente oculto*), de forma a testar se os preços para cartão estão equiparados aos preços em dinheiro. A existência dessa regra também será amplamente divulgada aos beneficiários, para que sirvam de fiscais naturais – qualquer diferença notada poderá ser denunciada.

- **Abrangência Geográfica Mínima:** A solução deve assegurar a cobertura de todos os municípios consorciados. Colocou-se como meta ter ao menos um estabelecimento credenciado em cada município (desde que o município possua ao menos algum comércio compatível, claro). Isso significa que, mesmo nas cidades menores ou rurais, deve-se envidar esforços para conseguir um ponto de venda participante, garantindo que nenhuma família precise viajar para outra localidade apenas para utilizar o benefício. Caso alguma cidade não possua nenhuma papelaria ou comércio de material (situação rara, mas possível), o consórcio poderá estudar soluções para atender a demanda. Essa condicionante dialoga com o KPI de capilaridade no SLA – a contratada terá incentivos contratuais para cumprir essa meta, e a própria estratégia de credenciamento contínuo e simplificado foi pensada para viabilizar a cobertura total. A inclusão de todos os municípios reforça o caráter isonômico da política pública, evitando regiões “descobertas”.

Em adição às restrições acima, todos os atores serão informados de suas responsabilidades: o beneficiário, por exemplo, não poderá ceder o cartão



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

a terceiros ou tentar utilizá-lo para saque de dinheiro (algo que tecnicamente nem seria possível se o arranjo for fechado só para vendas identificadas). Já os gestores municipais não poderão utilizar saldos ou informações do programa para outras finalidades, etc. Em síntese, estabelece-se um conjunto de regras claras desde o início, para que o programa transcorra dentro dos limites éticos e legais pretendidos, garantindo que cada real seja empregado estritamente em prol do estudante.

Riscos Identificados e Medidas de Mitigação

Nenhum projeto inovador está livre de riscos. Entretanto, identificar previamente os principais riscos e adotar **medidas mitigadoras** já na concepção da solução aumenta consideravelmente as chances de sucesso e reduz surpresas desagradáveis. Foram mapeados os seguintes riscos relevantes, juntamente com premissas de solução para mitigá-los:

- **Risco de Fraude em Microescala:** Trata-se do risco de conluio entre beneficiários e estabelecimentos para desvirtuar o uso do benefício. Por exemplo, um acordo ilícito em que o comerciante passa o cartão como se tivesse vendido material escolar, mas na verdade entrega dinheiro em espécie (descontando uma “comissão”). Ou então o beneficiário compra itens não escolares (ex: eletrônicos) disfarçados na nota como se fossem materiais permitidos. Embora se espere que a maioria aja de boa-fé, é um risco real em programas de transferência de renda. Medidas mitigadoras: a solução tecnológica, como mencionado, terá controles para identificar compras suspeitas (valores incomuns, múltiplas transações anuladas, etc.). Além disso, a previsão de auditorias in loco e análise das notas fiscais emitidas vai inibir os envolvidos – sabendo que podem ser pegos, dificilmente arriscarão benefícios futuros por ganho curto-prazo. A comunicação clara de que tais fraudes configuram crime (estelionato contra a administração) e resultam em expulsão do programa



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

e sanções legais também faz parte da estratégia de dissuasão. Em resumo, confia-se nos usuários, mas verifica-se ativamente.

- **Risco de Sobrepreço / Abusos Comerciais:** Aqui o problema seria estabelecimentos elevarem preços dos materiais escolares sabendo da alta demanda concentrada no período e da entrada do benefício público. Ainda que não fosse discriminação contra beneficiários (cobrar mais deles especificamente, o que já foi coberto pela cláusula de preço justo), poderia ocorrer de maneira geral uma inflação de preços local no período, diluindo o alcance do programa. **Medidas mitigadoras:** o consórcio, junto com as prefeituras, deve promover desde o início uma conscientização e engajamento dos estabelecimentos no sentido de parceria – mostrando que o aumento de volume de vendas compensará manter preços justos.. Novamente, a fiscalização tipo cliente oculto e o monitoramento de preços médios serão ferramentas para flagrar e coibir eventuais abusos. Havendo denúncia ou indícios de sobrepreço em um credenciado, medidas rápidas serão tomadas (como descredenciamento e substituição por outro interessado).
- **Risco de Falhas Tecnológicas ou Operacionais:** Por se apoiar fortemente em tecnologia, há risco de indisponibilidade da plataforma em momentos críticos (ex: perto da volta às aulas), seja por sobrecarga, ataque cibernético ou erro de software. Qualquer instabilidade que impeça transações poderia gerar filas e frustração, comprometendo a credibilidade do programa. **Medidas mitigadoras:** a escolha de um fornecedor experiente e tecnicamente capacitado já é o primeiro passo (daí a importância da análise técnica rigorosa). Em segundo lugar, definiu-se um SLA rigoroso com 99,5% de uptime e penalidades severas, o que pressiona a empresa a investir em infraestrutura redundante, monitoramento 24/7 e planos de contingência. Provavelmente a solução



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

ficará hospedada em nuvem escalável, com backups de servidores em regiões diferentes para um datacenter cair, etc. Testes de estresse antes do lançamento (simulando milhares de acessos) deverão ser feitos para garantir dimensionamento. Além disso, planos de comunicação de crise: se mesmo assim ocorrer uma falha, ter como avisar rapidamente os usuários (via app, mídias sociais, imprensa local) e resolver em poucas horas, evitando pânico. Outro aspecto operacional: logística de entrega dos cartões físicos – se atrasar a entrega, também atrasa o uso. Mitigamos isso planejando a entrega com folga de tempo e possibilidade de retirada em pontos fixos (bancos) conhecidos. Ou seja, prepara-se para o pior, mas trabalha-se para o melhor.

Em função desses riscos, a premissa da solução é de robustez e proatividade. Prevemos controles, monitoramento contínuo e cláusulas contratuais específicas para lidar com cada risco identificado. Vale destacar que programas análogos já implementados em outros entes federativos tiveram êxito em contornar tais desafios.

Diante do exposto, fica evidenciado que a implementação de um Cartão Material Escolar com gestão descentralizada e tecnologia de pagamento dedicada é não apenas viável, como altamente benéfica sob múltiplas perspectivas. A solução delineada – com seus requisitos técnicos e funcionais abrangentes – foi concebida para dar efetividade a uma política pública inovadora, que coloca o estudante no centro, ao mesmo tempo em que impulsiona o desenvolvimento econômico local.

Ao assegurar que cada aluno disponha dos materiais necessários no início do ano letivo, estaremos removendo barreiras de aprendizado e promovendo igualdade de oportunidades educacionais, o que deve se refletir em melhores desempenhos e redução da evasão. Paralelamente, ao injetar recursos financeiros diretamente nas comunidades, via comércio de bairro, o



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

programa promove um ciclo virtuoso de geração de renda e fortalecimento do tecido econômico local – um aspecto reiteradamente apontado como virtude desse modelo de cartão.

A robusta estrutura de governança planejada – incluindo plataforma de gestão com monitoramento em tempo real, critérios de SLA, compliance com LGPD, mecanismos antifraude e fiscalização ativa – confere à iniciativa a transparência e a segurança necessárias ao bom uso do dinheiro público. Cada real investido poderá ser rastreado em sua aplicação, garantindo que os objetivos educacionais e sociais sejam atingidos de forma eficiente e íntegra.

Em última análise, a contratação pretendida busca converter em realidade concreta a visão de que investir no material escolar do aluno é investir no futuro da sociedade. As canetas, livros e cadernos fornecidos por meio dessa política representam, simbolicamente, ferramentas de transformação – nas mãos dos estudantes de hoje, podem se tornar os instrumentos que moldarão os profissionais, cidadãos e líderes de amanhã. E a forma inteligente de prover esses instrumentos – via cartão digital, com gestão descentralizada e envolvimento da comunidade – multiplica o impacto do investimento, gerando ganhos que transcendem a sala de aula e reverberam na economia e na confiança social.

Assim, com a adoção desta solução, o consórcio de municípios estará não apenas cumprindo um dever legal e administrativo de prover insumos escolares, mas sim inovando na forma de fazer política pública, colhendo benefícios educacionais imediatos e legados socioeconômicos duradouros. Conforme observado em âmbito nacional, iniciativas desse gênero reforçam direitos e dinamizam economias locais, alinhando-se perfeitamente aos princípios de uma gestão pública eficiente, transparente e voltada ao bem comum. Cabe agora garantir, na execução, a mesma excelência com que se planejou, para que os resultados esperados se confirmem e sirvam de referência



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

a outras regiões. A educação agradece, a economia local prospera e a sociedade como um todo se beneficia – um verdadeiro caso de sucesso compartilhado que esta contratação tem o potencial de alcançar.

8. Justificativa para o Não Parcelamento da Contratação

A decisão sobre parcelar ou não uma contratação insere-se no núcleo da racionalidade administrativa exigida pela Lei nº 14.133/2021. Os artigos 40 e 47 do referido diploma estabelecem que a Administração deve, sempre que técnica e economicamente viável, dividir o objeto em parcelas ou lotes, ampliando a competitividade e garantindo a seleção da proposta mais vantajosa. Todavia, a mesma norma veda o fracionamento artificial e impõe que a escolha seja respaldada por estudo técnico consistente.

No presente caso, após análise aprofundada das dimensões jurídicas, econômicas, logísticas e sociais, conclui-se que o não parcelamento da contratação é a solução mais eficiente, segura e vantajosa para a Administração e para a coletividade, devendo ser adotado como diretriz inequívoca do certame.

A legislação não impõe o parcelamento como obrigação absoluta, mas sim como faculdade condicionada à viabilidade técnica e econômica. O Tribunal de Contas da União tem reiteradamente assentado que o parcelamento é recomendável quando traz ganhos concretos de competitividade, sem comprometer a padronização, a economicidade e a eficiência administrativa.

No caso em tela, o objeto — contratação de empresa especializada para gestão do sistema de cartão material escolar/material escolar — exige uniformidade tecnológica, padronização de procedimentos, integração sistêmica e gestão centralizada. O fracionamento criaria inconsistências jurídicas e operacionais, multiplicando interfaces contratuais e elevando os custos de



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

transação. Dessa forma, não se vislumbra compatibilidade do objeto com a divisão em lotes ou parcelas, sob pena de violação ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal).

No presente caso, o fracionamento não traria ganho competitivo real, mas apenas oneraria a Administração com múltiplos contratos para o mesmo serviço tecnológico central, diluindo responsabilidades e aumentando os riscos de falhas.

Além disso, a economia de escala é maximizada justamente pela contratação em bloco único, que concentra a demanda de todos os municípios consorciados em um contrato centralizado, tornando a proposta mais atraente a fornecedores especializados e resultando em condições econômico-financeiras mais vantajosas.

A gestão do programa exige:

- Plataforma tecnológica única;
- Integração segura de dados;
- Acompanhamento padronizado de relatórios de uso e auditoria.

Se o objeto fosse parcelado, haveria risco de fragmentação tecnológica, perda de interoperabilidade entre sistemas e multiplicação de instâncias de suporte, comprometendo a confiabilidade da política pública. A centralização em um único contrato garante consistência operacional, padronização do serviço e maior capacidade de monitoramento pelo consórcio.

O objetivo central da política é assegurar que todos os alunos recebam, em igualdade de condições, o mesmo acesso ao benefício. A fragmentação contratual poderia gerar distorções territoriais, com diferentes níveis de serviço, prazos e condições entre municípios, violando o princípio constitucional da isonomia (art. 206, CF/88).

Ao manter a contratação em bloco único, o consórcio assegura equidade de tratamento, uniformidade na experiência do beneficiário e



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

fortalecimento da governança intermunicipal, o que se coaduna com o interesse público.

À luz dos fundamentos apresentados, conclui-se que:

1. Do ponto de vista jurídico, o parcelamento não é obrigatório e, neste caso, seria incompatível com a natureza tecnológica, sistêmica e padronizada do objeto.
2. Sob a ótica econômica, o fracionamento apenas elevaria os custos de transação, sem ganhos competitivos significativos, sendo mais vantajosa a centralização.
3. No aspecto logístico, a gestão unificada elimina riscos de fragmentação tecnológica e garante maior eficiência no acompanhamento.
4. Na dimensão social, a contratação única assegura equidade, padronização e uniformidade de atendimento em todos os municípios consorciados.

Portanto, a decisão administrativa é não parcelar a contratação, por não haver viabilidade técnica ou econômica que justifique a divisão do objeto. A centralização em um contrato único é a medida que melhor atende ao interesse público, garantindo eficiência, economicidade, segurança jurídica e equidade social.

A contratação destinada à emissão e operacionalização do Programa Cartão de Material Escolar deve ocorrer em parcela única, uma vez que o objeto apresenta natureza indivisível, correspondendo a um único item de solução integrada. A essência da contratação consiste na prestação de um serviço contínuo e centralizado, que engloba a emissão dos cartões, a gestão financeira dos créditos, a disponibilização de plataforma tecnológica de controle e a manutenção de todo o sistema de suporte e atendimento.

O fracionamento ou parcelamento da contratação comprometeria a eficiência e a governança do programa, pois dispersaria responsabilidades entre



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

múltiplos fornecedores, gerando riscos de descontinuidade, falhas na comunicação, inconsistência de dados e dificuldades na fiscalização. A unidade do objeto exige que haja apenas uma instituição responsável por todas as etapas da execução, garantindo que os cartões emitidos sejam plenamente compatíveis com o sistema de gestão, que as transações ocorram em ambiente tecnológico único e seguro, e que as medidas de auditoria e de prestação de contas possam ser realizadas de forma padronizada e centralizada pelo consórcio.

Sob a perspectiva econômica, a contratação em parcela única também proporciona maior racionalidade, uma vez que concentra em um só contrato todos os custos relacionados à emissão, operacionalização e suporte, permitindo melhor negociação da taxa de retenção da operadora de cartão e maior aproveitamento das economias de escala decorrentes do modelo consorciado. O parcelamento, ao contrário, resultaria em contratos fragmentados, reduzindo o poder de barganha do CISPAR, aumentando os custos indiretos de fiscalização e comprometendo a uniformidade do programa.

Do ponto de vista técnico, a divisão do objeto é inviável porque a emissão dos cartões, a gestão da plataforma tecnológica e o atendimento aos beneficiários constituem atividades interdependentes, que precisam ser executadas de maneira integrada e coordenada para garantir o funcionamento pleno do sistema. Não se trata, portanto, de itens ou lotes autônomos que possam ser licitados separadamente, mas de componentes que, se isolados, perderiam o sentido e a funcionalidade do programa.

A justificativa para não adotar o parcelamento repousa na necessidade de assegurar unidade de execução, eficiência operacional, economicidade e segurança jurídica, em conformidade com o art. 18, §1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021. A contratação em parcela única, além de juridicamente correta, é a única capaz de garantir a plena efetividade do Programa Cartão de Material Escolar, preservando o interesse público e assegurando que os



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

estudantes da rede municipal recebam o benefício de forma célere, segura e uniforme

Assim, não restam dúvidas de que, ainda que o parcelamento seja em tese uma alternativa prevista em lei, neste caso concreto o não parcelamento configura não apenas a melhor, mas a única opção racional e estrategicamente alinhada aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública.

9. Demonstrativo dos Resultados Pretendidos em Termos de Economicidade e Melhor Aproveitamento dos Recursos Humanos, Materiais e Financeiros

A busca pela economicidade e pela eficiência no uso dos recursos públicos constitui diretriz fundamental da Administração, conforme estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal e reforçado pela Lei nº 14.133/2021. No âmbito das contratações públicas, a economicidade não se limita à obtenção do menor preço, mas abrange a análise do custo global da contratação, os impactos sociais dela decorrentes e a sustentabilidade da política pública ao longo do tempo.

10. Providências Administrativas Prévias à Celebração do Contrato

A celebração de um contrato administrativo não constitui um ato isolado, mas sim o **ápice de um processo planejado**, que exige da Administração Pública a adoção de uma série de **providências preliminares de natureza técnica, jurídica, econômica e organizacional**. No âmbito de **políticas públicas complexas**, como a de **fornecimento de material escolar por meio de credenciamento de fornecedores e utilização de cartões-benefício**, tais providências assumem papel ainda mais relevante, em razão da multiplicidade



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

de atores envolvidos e da necessidade de assegurar rastreabilidade, controle e equidade na execução do programa.

O **artigo 5º da Lei nº 14.133/2021** dispõe que as contratações devem ser **precedidas de planejamento**, consagrando o **Princípio do Planejamento** como elemento estruturante de toda a atividade contratual. O **artigo 11** do mesmo diploma estabelece, ainda, os **princípios da eficiência, economicidade e eficácia** como diretrizes que devem nortear tanto a fase preparatória quanto a execução contratual.

Nesse contexto, este capítulo descreve as **etapas e providências que antecedem a formalização do contrato**, compreendendo:

- Adoção dos instrumentos normativos e documentais necessários;
- Estruturação da governança da contratação;
- Capacitação dos servidores designados para gestão e fiscalização;
- Implementação das soluções tecnológicas associadas à execução contratual;
- Planejamento logístico e comunicacional do programa;
- Gestão de riscos e definição de indicadores de desempenho.

Entre essas etapas, destaca-se a **operacionalização do credenciamento da rede de estabelecimentos comerciais**, etapa essencial para viabilizar a execução do programa. Tal credenciamento será conduzido **em procedimento próprio e autônomo** pela **Contratante (Consórcio)**, mediante **Chamamento Público**, conforme previsto no **art. 79 da Lei nº 14.133/2021**.

A operacionalização compreenderá as seguintes fases:

1. **Elaboração e publicação do edital de chamamento público**, contendo os critérios de habilitação, condições de adesão e obrigações dos estabelecimentos participantes;



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

2. **Recebimento e análise das solicitações de credenciamento**, assegurando igualdade de condições a todos os interessados que atendam aos requisitos técnicos e jurídicos definidos;
3. **Formalização da adesão por meio de termo de credenciamento**, firmado entre o consórcio e o estabelecimento, com definição de prazos, deveres e penalidades;
4. **Integração técnica ao sistema da operadora de cartões**, possibilitando o registro eletrônico dos estabelecimentos credenciados e o controle das transações realizadas;
5. **Monitoramento e atualização periódica do cadastro**, com vistas à manutenção da regularidade fiscal e do cumprimento das condições pactuadas;
6. **Ampliação contínua da rede credenciada**, de forma a garantir a cobertura territorial e o acesso democrático ao benefício pelos estudantes e suas famílias.

O credenciamento, por sua natureza jurídica de **procedimento auxiliar**, **não possui caráter competitivo**, mas sim **inclusivo e permanente**, permitindo a adesão de todos os interessados que atendam aos requisitos estabelecidos no chamamento. Essa característica está em consonância com o **princípio da isonomia e com a política pública de fomento ao comércio local**, objetivos centrais do Programa de Material Escolar.

Por fim, reforça-se que o **arcabouço normativo e documental** que fundamenta tanto a contratação da operadora quanto o processo de credenciamento **constitui a base de legitimidade, segurança jurídica e transparência** dos atos administrativos, assegurando que o programa seja executado de forma sustentável, íntegra e alinhada às melhores práticas de gestão pública.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

11. Contratações Correlatas e Interdependentes: Necessidade, Existência e Impactos

As contratações correlatas e interdependentes à execução do Programa Cartão de Material Escolar organizam um ecossistema de governança que sustenta a efetividade do objeto principal e potencializa seus resultados sem romper a unidade técnica da solução.

Nesse arranjo o CISPAR assume papel central, conduzindo diretamente o procedimento de credenciamento das papelarias e demais estabelecimentos aptos a aceitar o cartão, com ingresso permanente e critérios objetivos de habilitação, regularidade fiscal e capacidade operacional. Esse credenciamento, realizado pelo consórcio, é condição de funcionamento do programa e dialoga continuamente com a plataforma tecnológica da contratada, assegurando que cada estabelecimento validado esteja imediatamente disponível para receber as transações, que os limites e regras de uso sejam observados e que a trilha de auditoria se mantenha íntegra do ponto de venda até os relatórios gerenciais.

A par do credenciamento, há interdependência natural com iniciativas de comunicação institucional e educação do usuário que podem demandar contratações acessórias, como a produção de materiais informativos, ações de divulgação e atendimento orientativo às famílias e aos comerciantes. Essas providências, quando necessárias, são planejadas para ocorrer de forma padronizada e regional, preservando a identidade do programa e reduzindo custos unitários por meio da escala consorciada.

A capacitação de servidores municipais e das equipes das papelarias constitui outro vetor correlato, podendo ser executada pela própria contratada, quando previsto como obrigação contratual, ou por meio de ações formativas



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

promovidas pelo CISPAR, de modo a assegurar domínio dos fluxos, das funcionalidades do sistema e das rotinas de prestação de contas.

Também se reconhece a interdependência com atividades de auditoria e avaliação de resultados. O acompanhamento pode ser realizado pela controladoria do consórcio e dos municípios com base nos relatórios extraídos da plataforma, mas admite, conforme a maturidade do programa e a disponibilidade orçamentária, o apoio de auditorias independentes por amostragem, voltadas à verificação de conformidade do uso do benefício e à mensuração de impactos sobre a economia local. Esse componente não descaracteriza o objeto principal, ao contrário, reforça sua legitimidade e retroalimenta o ciclo de melhoria contínua.

No campo tecnológico, a interoperabilidade com os sistemas de controle interno e de contabilidade dos municípios é tratada como obrigação da empresa contratada, por meio de APIs, exportações padronizadas de dados e painéis de gestão, evitando contratações paralelas de desenvolvimento de software. Quando houver necessidade de suporte pontual de infraestrutura local, essa demanda será planejada pelo próprio município, preservando a lógica de que a espinha dorsal da solução pertence ao contrato principal e de que todo investimento acessório se orienta à economicidade e à redução de redundâncias.

Desse modo, o conjunto de contratações correlatas e interdependentes estrutura um ambiente de execução harmônico em que o credenciamento das papelarias pelo CISPAR, as ações de comunicação e capacitação, e as rotinas de auditoria e avaliação operam como instrumentos de fortalecimento do programa:

Serviços de Internet



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

- ☐ Necessidade: conexão estável em todas as unidades escolares e administrativas.

Computadores e Equipamentos de TI

- ☐ Necessidade: aquisição de computadores, impressoras e scanners.

Softwares e Licenças

- ☐ Impacto: ausência de rastreabilidade, menor capacidade analítica.

Disponibilidade de Equipe

- ☐ Necessidade: servidores ou empregados exclusivos para fiscalização e gestão contratual.
- ☐

Capacitações

- ☐ Necessidade: cursos de fiscalização eletrônica, auditoria de transações e gestão contratual.

Credenciamento de Papelarias e Fornecedores

- ☐ Necessidade: processo contínuo, com campanhas de mobilização.

Combustível e Transporte

- ☐ Necessidade: deslocamento de equipes de fiscalização.

Materiais de Divulgação e Comunicação

- ☐ Necessidade: cartilhas, vídeos, guias práticos.

Auditorias Internas e Externas

- ☐ Necessidade: acompanhamento independente e relatórios periódicos.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

12. Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável

A execução do Programa Cartão de Material Escolar por meio da emissão e operacionalização de cartões pós-pagos apresenta impactos ambientais significativamente inferiores quando comparada às modalidades tradicionais de fornecimento de materiais escolares, como a aquisição centralizada de kits ou a compra avulsa e distribuição física de itens pela Administração Pública.

Diferentemente do modelo logístico convencional, que demanda transporte de grandes volumes, armazenagem em depósitos públicos, separação de kits, utilização intensiva de embalagens e múltiplas etapas de distribuição, o modelo de cartão pós-pago reduz de forma expressiva a necessidade de deslocamento de cargas, o consumo de combustíveis fósseis, a emissão de gases de efeito estufa e a geração de resíduos sólidos decorrentes de embalagens plásticas e de papel.

No modelo pós-pago, a contratada não recebe valores de forma antecipada, sendo remunerada apenas após a efetiva utilização do benefício pelos usuários junto à rede credenciada. Essa característica operacional evita movimentações financeiras desnecessárias, reduz riscos de retrabalho logístico (como devoluções, trocas e redistribuições de kits físicos) e contribui indiretamente para a eficiência ambiental do programa, ao eliminar etapas materiais de aquisição, estocagem e redistribuição de produtos em larga escala.



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

Ainda assim, deve-se considerar que a emissão física dos cartões envolve o uso de insumos industriais, como plástico e componentes magnéticos ou eletrônicos, que possuem elevado tempo de degradação caso descartados de forma inadequada. Para mitigar tais impactos, a contratada deverá adotar medidas de tratamento ambiental, tais como:

- utilização de materiais recicláveis ou de menor impacto ambiental na confecção dos cartões, sempre que tecnicamente viável;
- adoção de processos produtivos com menor geração de resíduos;
- implementação de política de logística reversa para recolhimento e destinação ambientalmente adequada de cartões vencidos, danificados ou substituídos.

Outro ponto relevante refere-se à digitalização dos processos de gestão, controle e fiscalização do programa. A utilização de plataforma tecnológica para acompanhamento das transações, relatórios e prestação de contas reduz significativamente a necessidade de documentos impressos, minimizando o consumo de papel, toners, arquivos físicos e demais insumos administrativos, promovendo maior eficiência operacional e sustentabilidade institucional no âmbito da Administração Pública consorciada.

A contratada deverá, ainda, disponibilizar indicadores ambientais e operacionais que permitam mensurar os resultados das medidas adotadas, tais como a redução estimada de resíduos decorrentes da não aquisição de kits escolares físicos, o volume de papel economizado pela digitalização dos processos administrativos e a destinação ambientalmente adequada dos cartões recolhidos ao final do ciclo de uso.

Dessa forma, o modelo de cartões pós-pagos consolida uma solução ambientalmente mais sustentável, ao reduzir impactos logísticos, minimizar a geração de resíduos na origem, incentivar a digitalização dos procedimentos administrativos e alinhar a execução do programa aos princípios da eficiência,



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba

da responsabilidade socioambiental e do desenvolvimento sustentável previstos na Agenda 2030 e na gestão pública moderna.

13. Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

A contratação de instituição financeira ou empresa especializada para emissão e operacionalização do Programa Cartão de Material Escolar, na modalidade pós-paga, mostra-se plenamente adequada e viável sob as perspectivas técnica, econômica, jurídica, social, tecnológica e ambiental, atendendo de forma integral à necessidade pública identificada.

Sob o ponto de vista técnico, a solução proposta assegura que os recursos do programa sejam utilizados exclusivamente na aquisição de materiais escolares, por meio de controle eletrônico das transações, rastreabilidade, transparência e conformidade com os requisitos legais e de fiscalização. A tecnologia baseada em cartões pós-pagos permite o acompanhamento em tempo real das compras realizadas, geração de relatórios gerenciais e auditoria das operações, além de mecanismos de segurança compatíveis com a natureza dos dados tratados, em aderência à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e às normativas aplicáveis do sistema financeiro nacional.

Importa destacar que, no modelo pós-pago, a contratada somente será remunerada após a efetiva utilização do benefício pelos usuários junto à rede credenciada, inexistindo repasse antecipado de valores pela Administração. Tal característica fortalece o controle financeiro, reduz riscos de execução, evita imobilização de recursos públicos e confere maior eficiência na gestão orçamentária do programa.

Sob a ótica econômica, a contratação revela elevado grau de economicidade, ao eliminar custos indiretos relacionados à aquisição



CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba

centralizada de kits escolares, logística de transporte, armazenagem, separação, distribuição e gestão de estoque. A modelagem consorciada potencializa ganhos de escala, otimiza a utilização dos recursos públicos e tende a reduzir a taxa de administração da operadora, além de racionalizar o emprego de recursos humanos, materiais e operacionais da Administração Pública consorciada.

Do ponto de vista jurídico, a contratação encontra respaldo na Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à fase preparatória e à escolha da solução mais adequada ao interesse público, devidamente fundamentada em Estudo Técnico Preliminar. A modelagem proposta, aliada ao credenciamento de estabelecimentos comerciais aptos a fornecer materiais escolares, assegura ampla competitividade, tratamento isonômico, transparência e conformidade com os princípios da legalidade, eficiência, economicidade e planejamento previstos no art. 5º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Sob a perspectiva social, o programa demonstra elevada adequação por garantir a efetividade da política pública educacional, promovendo inclusão social, equidade no acesso aos materiais escolares e dignidade às famílias beneficiárias. O modelo por cartão possibilita autonomia de escolha, ao mesmo tempo em que mantém a vinculação da despesa à finalidade educacional, reduzindo riscos de desvio de finalidade quando comparado a transferências financeiras diretas. Ademais, o credenciamento de papelarias e comércios locais contribui para o fortalecimento da economia regional, estimulando micro e pequenos empreendedores e promovendo desenvolvimento econômico nos municípios consorciados.

No aspecto tecnológico, a solução proporciona rastreabilidade integral das operações, com registro eletrônico das transações, possibilidade de parametrização por categoria de estabelecimento (MCC ou equivalente), auditoria digital e prestação de contas mais robusta aos órgãos de controle. A compatibilidade com a infraestrutura de meios de pagamento já existente no



**CISPAR - Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Alto Paranaíba**

mercado (terminais POS e sistemas digitais) reduz barreiras técnicas, amplia a capilaridade da rede credenciada e assegura maior eficiência operacional.

Quanto à governança e à transparência, a utilização de plataforma tecnológica de gestão do programa permite controle centralizado, monitoramento do uso dos recursos, geração de indicadores e relatórios detalhados, fortalecendo os mecanismos de fiscalização, controle interno e *accountability* perante os órgãos de controle e a sociedade.

Diante do conjunto das análises técnicas, jurídicas, econômicas e sociais realizadas neste Estudo Técnico Preliminar, conclui-se que a contratação da solução de cartão de material escolar, na modalidade pós-paga, é plenamente viável, recomendada e alinhada ao interesse público, por se tratar da alternativa mais eficiente, segura, transparente e vantajosa para atendimento da necessidade administrativa, harmonizando eficiência na execução da política pública, responsabilidade fiscal, rastreabilidade dos recursos e fortalecimento da economia local dos municípios consorciados integrantes do CISPAR.

Responsáveis pela elaboração do ETP	
Nome: Larissa Virginia Moreira Silva	
Cargo: Agente de Compras	Matrícula:



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 87C0-4E7F-395F-B5EF

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



LARISSA VIRGÍNIA MOREIRA SILVA (CPF 101.XXX.XXX-25) em 11/03/2026 12:02:31 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Esta versão de verificação foi gerada em 11/03/2026 às 12:02 e assinada digitalmente pela 1Doc para garantir sua autenticidade e inviolabilidade com o documento que foi assinado pelas partes através da plataforma 1Doc, que poderá ser conferido por meio do seguinte link:

<https://cisparmg.1doc.com.br/verificacao/87C0-4E7F-395F-B5EF>