



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 247940/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE NOVA SANTA BÁRBARA
INTERESSADO: CLAUDEMIR VALERIO, MUNICÍPIO DE NOVA SANTA BÁRBARA, UP BRASIL ADMINISTRACAO E SERVICOS LTDA.
ADVOGADO / PROCURADOR: PEDRO HENRIQUE FERREIRA RAMOS MARQUES, RAFAEL PARODI FERRARESSO
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2913/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Pregão eletrônico. Contratação de empresa especializada para administração, gerenciamento e fornecimento mensal de vale alimentação para servidores municipais. Previsão de que o pagamento será efetuado até o 5º (quinto) dia útil subsequente à disponibilização dos créditos e apresentação da documentação comprobatória. Art. 3º, II, da Lei nº 14.442/2022 e art. 175, *caput*, do Decreto nº 10.854/2021. Discussão acerca da aplicabilidade dos referidos diplomas normativos aos entes públicos. Em sendo este o caso, interpretação de que “natureza pré-paga” se refere à disponibilização dos créditos aos trabalhadores. Necessidade de observância aos estágios da despesa pública.
Pela improcedência.

1. Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa UP BRASIL ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA. em face da Prefeitura Municipal de Nova Santa Bárbara, relativamente ao edital de Pregão Eletrônico nº 15/2023, que tem por objeto a “*contratação de empresa especializada para administração, gerenciamento e fornecimento mensal de vale alimentação para servidores municipais*”, no valor total estimado de R\$ 787.103,10 (setecentos e oitenta e sete mil, cento e três reais e dez centavos).

Insurge-se a Representante em face do disposto no subitem 14.1 do edital, que estabelece que os pagamentos (repasses) devidos à futura contratada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serão realizados no prazo de até 5 (cinco) dias úteis após o carregamento dos créditos nos cartões, sustentando, em brevíssima síntese, que tal modelo “pós-pago” de repasse dos créditos contraria o disposto no art. 3º, inciso II, da Lei nº 14.442/22¹ e no art. 175 do Decreto nº 10.854/21², que disciplinam o fornecimento de auxílio-alimentação como benefício destinado aos funcionários.

Defende, assim, que os repasses devem ocorrer de forma antecipada, e não após o carregamento dos créditos nos cartões pela futura empresa gestora do benefício.

Requer, ao final, a concessão de medida cautelar de suspensão do certame e a reformulação do edital para que seja alterado o subitem 14.1 e demais dispositivos correlatos, a fim de que seja adotada a forma pré-paga no procedimento de repasses dos créditos.

Previamente à deliberação acerca da admissibilidade da Representação e da medida cautelar pleiteada, determinou-se, por meio do Despacho nº 459/23 (peça nº 8), a intimação do Município de Nova Santa Bárbara e de seu atual gestor, para apresentação de manifestação preliminar e cópia do processo licitatório, no prazo de 48h (quarenta e oito horas).

Em atendimento, os interessados acostaram petição e documentos às peças nº 11-12.

A Representação foi recebida pelo Despacho nº 475/23 (peça nº 13), que indeferiu a medida cautelar pleiteada e determinou a citação do ente municipal e de seu gestor para exercício do contraditório em face das supostas irregularidades noticiadas, no prazo de 15 (quinze) dias.

Em resposta, os interessados apresentaram manifestação às peças nº 19-20. Afirmaram que, a despeito da polêmica que envolve a aplicação ou não da

¹ Art. 3º O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o art. 2º desta Lei, não poderá exigir ou receber:

(...)

II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores

² Art. 175. As pessoas jurídicas beneficiárias, no âmbito do contrato firmado com fornecedoras de alimentação ou facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, não poderão exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores, ou outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lei nº 14.442/22 aos entes públicos, buscaram atender à legalidade no edital, no sentido de que a Administração Pública somente pode realizar o pagamento após o cumprimento das etapas de realização da despesa de que trata a Lei nº 4.320/64, quais sejam: a realização do empenho e a liquidação. Reforçaram que “*o pagamento relacionado às aquisições realizadas pela Administração Pública somente pode ser realizado após haver o recebimento definitivo do objeto, com a comprovação de que a obrigação principal do contrato foi devidamente cumprida*” (peça nº 19, fl. 3).

Sustentaram, ainda, que, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e da Orientação Normativa nº 37 da Advocacia Geral da União, o pagamento antecipado só é admitido em situações excepcionais.

Mencionaram, por fim, que o certame contou com a participação de 13 (treze) empresas, e que houve empate ao final, com realização de sorteio pelo sistema eletrônico, sagrando-se vencedora a empresa Q CARD CARTÃO LTDA.

Em conformidade com o trâmite regimental, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal, que emitiu a Instrução nº 1930/23 (peça nº 21), opinando pela improcedência da Representação.

Na mesma linha, manifestou-se o Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer nº 423/23 (peça nº 24).

É o relatório.

2. Corroborando os opinativos uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, a presente Representação da Lei nº 8.666/93 deve ser julgada improcedente.

Dispõe o item 14.1 do edital (peça nº 4) que:

14.1 O pagamento será efetuado até o 5º (quinto) dia útil subsequente a disponibilização dos créditos, mediante a apresentação da nota fiscal/fatura, com o respectivo comprovante da área destinatária do bem, de que os produtos foram fornecidos satisfatoriamente, acompanhada da certidão expedida conjuntamente pela Secretaria da Receita



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), referente a todos os créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União (DAU) por elas administrados, inclusive os créditos tributários relativos às contribuições sociais previstas nas alíneas "a", "b" e "c" do parágrafo único do artigo 11 da Lei Federal n.º 8.212/1991, às contribuições instituídas a título de substituição, e às contribuições devidas, por lei, a terceiros e Certificado de Regularidade de Situação junto ao FGTS;

Inicialmente, deve-se salientar que a aplicabilidade da Lei n.º 14.442/2022 e do Decreto n.º 10.854/2021 aos entes públicos é questão ainda em discussão, vez que tais diplomas normativos tratam de questões trabalhistas, regidas pela CLT.

Neste Tribunal de Contas, aliás, recentemente, foi instaurado Prejudicado (autuado sob n.º 89789/23) *“para deliberar sobre a aplicabilidade, ou não, da restrição contida no artigo 3º da Lei n.º 14.442/22 no âmbito da Administração Pública”*, diante das discussões acerca da vedação ou não de taxa de administração negativa em certames envolvendo o fornecimento de vale alimentação.

De todo modo, mesmo que eventualmente se compreenda que a referida legislação se aplica à Administração Pública ou então apenas aos servidores celetistas, entendo que ela não autoriza os entes públicos a realizarem o repasse dos valores referentes aos benefícios às administradoras antes do carregamento dos cartões.

O art. 3º, II, da Lei n.º 14.442/2022 e o art. 175, *caput*, do Decreto n.º 10.854/2021 estabelecem, respectivamente, que:

Art. 3º O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o art. 2º desta Lei, não poderá exigir ou receber:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados;

Art. 175. As pessoas jurídicas beneficiárias, no âmbito do contrato firmado com fornecedoras de alimentação ou facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, não poderão exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores, ou outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador.

Considerando que tais diplomas normativos visam tutelar direitos dos empregados, e não das empresas administradoras dos cartões, parece-me que a melhor interpretação do inciso II do art. 3º, ao menos quando se trata da Administração Pública, é que ele se refere à relação entre a administradora dos cartões e os empregados beneficiários - determinando que o carregamento dos créditos nos cartões dos trabalhadores seja feito de maneira pré-paga -, e não à forma de repasse dos valores pela contratante à administradora, como defende a Representante.

Posicionamento similar se extrai do recente Acórdão nº 2070/23 – Tribunal Pleno, desta Corte de Contas, de relatoria do ilustre Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, aprovado por unanimidade na Sessão Ordinária Virtual nº 13, ocorrida em 20 de julho de 2023:

REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/93.
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA
ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO, EMISSÃO,
DISTRIBUIÇÃO E FORNECIMENTO DE CARTÕES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ELETRÔNICOS DE VALE ALIMENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE NA PREVISÃO DE PAGAMENTO DA CONTRATADA EM ATÉ 30 DIAS DA EMISSÃO, RECEBIMENTO, ACEITAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DA NOTA FISCAL/FATURA ELETRÔNICA EMITIDA PELA CONTRATADA. DISPOSIÇÕES LEGAIS QUE PROÍBEM O PAGAMENTO QUE DESCARACTERIZE A NATUREZA PRÉ-PAGA DO BENEFÍCIO QUE SÃO DIRECIONADAS AO TRABALHADOR/ BENEFICIÁRIO. REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE. LIMINAR REVOGADA.

(...)

Contudo, considero que a despeito dessa discussão, o que a legislação correlata à matéria disciplina é a necessidade de o crédito ser disponibilizado ao beneficiário (trabalhador) de maneira antecipada ao labor, de modo a conservar a natureza pré-paga, e não a forma como ocorrerá o pagamento pelos serviços à empresa contratada.

(...)

Desta forma, não vislumbro que a expressão “natureza pré-paga” esteja vinculada ao desembolso dos valores pela Administração Pública, tampouco que se coadune com a hipótese de antecipação de pagamento disciplinada pelo art. 145, § 1º, da Lei n.º 14.133/21 da nova Lei de Licitações.

Ademais, mesmo que se queira dar interpretação diversa aos dispositivos legais mencionados, tratando-se de recursos públicos, submetidos, portanto, às normas de direito público, entendo que o repasse de valores pela Administração Pública à administradora de cartões deve respeitar os estágios da despesa pública, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, correspondentes ao empenho, liquidação e pagamento, devendo ocorrer, portanto, apenas após a disponibilização dos créditos e apresentação da documentação comprobatória, conforme prevê o edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Frise-se que a antecipação de pagamento pelos entes públicos é situação admitida apenas em hipóteses excepcionais, que não se encontram caracterizadas, a meu ver, no presente caso.

No mesmo sentido, vale citar o seguinte trecho do Parecer n° 423/23 (peça n° 24), do Ministério Público de Contas:

(...) considerando que a Administração Pública deve observar as regras estabelecidas pela Lei n.º 4.320/64, que impõem a necessidade de prévio empenho para a realização de despesa (artigo 60), bem como da sua respectiva liquidação (artigo 62), que, por sua vez depende, dentre outros requisitos, da apresentação dos comprovantes da prestação efetiva do serviço (artigo 63, §2º, III), não se mostra possível o cumprimento integral da regra relativa ao pagamento do auxílio-alimentação ao fornecedor do serviço nos moldes requisitados pela Representante.

O pagamento antecipado no setor público é a exceção, sendo uma das prerrogativas da Administração a comprovação da prestação do serviço para a realização da efetiva contraprestação pecuniária, de modo que a disposição constante do Pregão Eletrônico n.º 15/23, deflagrado pelo Município de Nova Santa Bárbara, não se encontra eivada de irregularidade.

Este também tem sido o recente entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme se verifica dos seguintes julgados:

EXAME PRÉVIO DE EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. INTERMEDIACÃO E FORNECIMENTO DE CARTÕES COM VALE-REFEIÇÃO. CREDENCIAMENTO. REPASSE DOS CRÉDITOS RELATIVOS AOS CARTÕES DOS BENEFICIÁRIOS. ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO MÁXIMO DE 0,90. REDE MÍNIMA DE ESTABELECIMENTOS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

POR MUNICÍPIO. PRAZO PARA CADASTRAMENTO INICIAL DE 50% DA REDE PREVISTA. ARRANJO DE PAGAMENTO. AUDIÊNCIA PÚBLICA. PARCIALMENTE PROCEDENTE. Considerando que em contratos para fornecimento de vales refeição e alimentação a despesa pública corresponde à soma da taxa de administração superior a zero com o repasse dos numerários relativos aos créditos dos cartões dos beneficiários, este repasse é pagamento de despesa pública e deve respeitar os estágios dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64.

(Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, TC - 00008227.989.23-3, TC - 00008232.989.23-6, TC - 00008333.989.23-4, TC - 00009051.989.23-4, 00009106.989.23-9, relator Conselheiro Robson Marinho, julgado em 10/05/2023);

EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. VALE ALIMENTAÇÃO E VALE REFEIÇÃO. PRAZO DE REPASSE DE CRÉDITOS DESTINADOS A ABASTECER OS CARTÕES ELETRÔNICOS. RECENTE MUDANÇA DE ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL. EXTENSÃO DA REDE CREDENCIADA. IMPROCEDÊNCIA. O efetivo gasto público no âmbito de contratações de serviços de administração e gerenciamento de auxílio alimentação corresponde a somatória dos valores relativos aos benefícios devidos a cada servidor e à taxa de administração, daí resultando a despesa pública, que deve respeitar regularmente os estágios, de forma sequencial e cronológica, previstos nos arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

(Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, TC-009270.989.23-9, TC-009162.989.23-0 e TC-009058.989.23-7, relator Conselheiro Renato Martins Costa, julgado em 24/05/2023).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mencione-se, por fim, que o prazo de pagamento previsto no presente edital é bastante curto, de até 5 (cinco) dias úteis após a disponibilização dos créditos e apresentação da respectiva documentação, não havendo que se falar, diante de todo o exposto, em irregularidade.

3. Em face do exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **julgue improcedente** o objeto da presente Representação da Lei nº 8.666/1993.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

I - Julgar pela **improcedência** do objeto da presente Representação da Lei nº 8.666/1993.

II - Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, do Regimento Interno.

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

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 17.

Plenário Virtual, 14 de setembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente