TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	20231/23
ASSUNTO:	CONSULTA
ENTIDADE:	CONSORCIO DE SAUDE DOS MUNICIPIOS DO OESTE DO PARANA - CONSAMU
INTERESSADO:	JOSE APARECIDO DE PAULA E SOUZA, LEONIR ANTUNES DOS SANTOS, LUIZ ERNESTO DE GIACOMETTI, THIAGO DARROS STEFANELLO
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 51/25 - Tribunal Pleno

Consulta. Contratações e fornecimento de auxílio-alimentação a empregados públicos. Aplicabilidade do inciso I do art. 3º da Lei n. 14.442/22 aos Consórcios Públicos formados por empregados públicos. Prejulgado n. 34. Critérios para situação de empate. Art. 60 da Lei n. 14.133/21. Credenciamento. Art. 79, inciso II, da Lei n. 14.133/21. Observância do art. 3º, inciso II, da Lei n. 14.442/22 por órgãos da Administração Pública com empregados regidos pela CLT. Taxa de administração. Art. 62 da Lei n. 4.320/64.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo **CONSÓRCIO DE SAÚDE DOS MUNICÍPIOS DO OESTE DO PARANÁ (CONSAMU)**, na pessoa de seu representante legal, **LUIZ ERNESTO DE GIACOMETTI**, nos seguintes termos:

> 1. Considerando os Consórcios Públicos, os quais são fiscalizados pelo TCE-PR, pois prestam serviço público e DEVEM seguir a Lei de Licitações ao firmar contratos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.YL8D

administrativos, e, também, a jurisprudência do TCE-PR: Ao ter o regime de trabalho de seus empregados públicos obrigatoriamente regido pela CLT, deve seguir o inciso I, do artigo 3º da Lei Federal n° 14.442/22 ao contratar a intermediação de pagamento de auxílio refeição e vedar o oferecimento de taxas negativas, contrariando princípio basilar da Lei de Licitações?

2. Em caso afirmativo, considerando que a licitação poderá tender a um empate de todos os licitantes com taxa zero, como proceder a escolha seguindo os ditames da Lei Federal nº 8.666/93? É possível a adoção de um critério secundário, de cunho técnico ou vantagem acessória ou o contato pode ser firmado através de uma contratação direta? Sob qual fundamento?

3. Considerando o artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22, inciso III, que obriga o ente a antecipar o pagamento à empresa contratada para que repasse aos empregados: Em caso de Consórcio Público, pode ser mitigada essa regra, já que se estaria fazendo um pagamento anterior à contraprestação devida?

Com a petição inicial (peça 3), foi acostado aos autos um parecer jurídico emitido pelo Assessor Jurídico do CONSAMU (peça 4).

Após a análise preliminar do caso, conforme o Despacho n. 473/23 (peça 7), admiti a consulta, reconhecendo que estavam presentes os requisitos do art. 311 do Regimento Interno. Encaminhei os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para prosseguir conforme o art. 313, § 2º, do Regimento Interno.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 8) apresentou decisões precedentes que, apesar de não possuírem força normativa, são relevantes para a temática em análise.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.YL8D

Posteriormente, a Instrução n. 2.863/23-CGM (peça 13), da Coordenadoria de Gestão Municipal, sugeriu o sobrestamento do processo, dada a pendência de decisão no Incidente de Prejulgado dos autos n. 89789/23, que abordava a utilização de taxa negativa em contratações similares às discutidas nesta consulta.

Conforme o Despacho n. 1.401/23-GCMRMS (peça 15), sobrestive os autos até a decisão definitiva, então proferida no Acórdão n. 1.053/24 – Pleno, nos autos n. 89789/23.

Pelo Despacho n. 1.006/24-GCMRMS (peça 19), determinei o retorno dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM).

Na Instrução n. 5.499/24 (peça 20), a **CGM** abordou a questão da **fixação de taxas negativas nas contratações**, destacando que o Prejulgado n. 34 (89789/23) resultou no Acórdão n. 1.053/24 do Tribunal Pleno e confirmando a aplicabilidade do inciso I do art. 3º da Lei n. 14.442/22 aos Consórcios Públicos com empregados regidos pela CLT.

A unidade técnica também mencionou que a proibição de taxas negativas pode causar empates frequentes em licitações. Contudo, o art. 60 da Lei n. 14.133/2021 oferece **critérios claros de desempate** e, alternativamente, a utilização do processo de credenciamento baseado no art. 79, II, da mesma lei é viável, incentivando a competitividade e oferecendo melhores opções de serviço através da gestão contínua de empresas credenciadas.

Adicionalmente, apontou que o **auxílio-alimentação** deve ser pré-pago e qualquer negociação de prazos que retarde seu fornecimento é inapropriada, com a responsabilidade de pagamento permanecendo com o empregador. Concluiu que a taxa de administração, se aplicável, deve estar em conformidade com o art. 62 da Lei n. 4.320/64.

No Parecer n. 350/24 (peça 21) do **Ministério Público de Contas**, da lavra do Procurador Gabriel Guy Léger, opinou-se para que a presente Consulta seja respondida nos exatos termos da conclusão realizada pela CGM.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.YL8D

2 FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da consulta, uma vez que foi formulada por autoridade legítima, amparada em parecer jurídico, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa de dúvida a respeito de matéria jurídica de competência da Corte.

A consulta em questão aborda dúvidas sobre o processo de contratação de empresas para intermediar o pagamento de auxílio-alimentação ou auxílio-refeição a empregados de Consórcios Públicos.

> 1. Considerando os Consórcios Públicos, os quais são fiscalizados pelo TCE-PR, pois prestam serviço público e DEVEM seguir a Lei de Licitações ao firmar contratos administrativos, e, também, a jurisprudência do TCE-PR: Ao ter o regime de trabalho de seus empregados públicos obrigatoriamente regido pela CLT, deve seguir o inciso I, do artigo 3º da Lei Federal n° 14.442/22 ao contratar a intermediação de pagamento de auxílio refeição e vedar o oferecimento de taxas negativas, contrariando princípio basilar da Lei de Licitações?

Quanto ao primeiro questionamento, que trata da aplicação do inciso I do art. 3º da Lei Federal n. 14.442/22 na contratação de serviços de intermediação de pagamento de auxílio-refeição, esse assunto já foi resolvido por esta Corte de Contas, conforme o Prejulgado n. 34:

> I - A proibição estabelecida no art. 3°, I e III, da Lei n° 14.442/22 aplica-se apenas aos órgãos e entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos ao regime celetista, ficando vedada, por conseguinte, nesses casos, a aceitação de taxas de administração negativas em licitações para a contratação de pessoas jurídicas para o gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação por meio de cartões ou instrumentos congêneres;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.YL8D

> II - Quanto aos demais entes da Administração Pública, que concedem o auxílio-alimentação ou benefício de nomenclatura similar com base em previsão estatutária, não se aplica a restrição do art. 3°, I e III, da Lei n° 14.442/22, admitindo-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações para este objeto.

Assim, entendo que a resposta a esse questionamento deve ser a seguinte:

> **RESPOSTA: Para os Consórcios Públicos que possuem empregados públicos em seu quadro, aplica-se integralmente o inciso I do art. 3º da Lei n. 14.442/22, conforme definido no Prejulgado n. 34.**

> 2. Em caso afirmativo, considerando que a licitação poderá tender a um empate de todos os licitantes com taxa zero, como proceder a escolha seguindo os ditames da Lei Federal nº 8.666/93? É possível a adoção de um critério secundário, de cunho técnico ou vantagem acessória ou o contato pode ser firmado através de uma contratação direta? Sob qual fundamento?

Em relação ao segundo questionamento, que trata da aplicação de critérios de desempate em licitações, reconhece-se a necessidade de seguir os critérios previstos no art. 60 da Lei n. 14.133/2021, dos quais se destaca a possibilidade dos licitantes empatados poderem apresentar nova proposta de forma imediata após a classificação; e a possibilidade de se fixar como critério a avaliação do desempenho contratual prévio, preferencialmente usando registros cadastrais para verificar o cumprimento de obrigações, dentre outros.

Caso ainda persista o empate, o art. 60 também estabelece preferências sucessivas para bens e serviços produzidos ou prestados por empresas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.YL8D

locais, nacionais e aquelas que investem em pesquisa e tecnologia no país, além de empresas que demonstram práticas de mitigação de impactos ambientais.

Além do mais, o art. 79, inciso II, da mesma lei permite a utilização do credenciamento como alternativa à realização de licitação, ampliando a competitividade e proporcionando mais opções ao serviço público.

Essa abordagem assegura tanto a isonomia e a objetividade no processo de seleção como a eficiência na administração pública, garantindo que os critérios de desempate sejam claros, transparentes e justos, alinhados com princípios de boa governança e compliance.

Assim, entendo que a resposta a esse questionamento deve ser a seguinte:

RESPOSTA: Em situações de empate, os critérios estabelecidos no art. 60 da Lei n. 14.133/2021 devem ser aplicados. Como alternativa ao processo de licitação, é possível optar pelo credenciamento, com base no art. 79, inciso II, da mesma lei.

3. Considerando o artigo 3º da Lei Federal n. 14.442/22, inciso III, que obriga o ente a antecipar o pagamento à empresa contratada para que repasse aos empregados: Em caso de Consórcio Público, pode ser mitigada essa regra, já que se estaria fazendo um pagamento anterior à contraprestação devida?

Em relação à terceira pergunta, a regra estabelecida pelo art. 3º, inciso III, da Lei Federal n. 14.442/22, que obriga a antecipação do pagamento às empresas contratadas para fornecimento de auxílio-alimentação, é fundamental para garantir que os benefícios sejam disponibilizados aos empregados de maneira pré-paga.

Essa medida assegura que os trabalhadores recebam o auxílio independentemente das condições financeiras ou administrativas do empregador no

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.YL8D

momento subsequente. Essa obrigatoriedade visa a proteger os direitos dos empregados, garantindo a disponibilidade imediata do benefício.

A legislação é explícita ao determinar que o pagamento deve ser antecipado e qualquer desvio dessa norma poderia comprometer o princípio do pré-pagamento – essencial para a finalidade do auxílio.

Contudo, a taxa de administração, caso existente, deve respeitar o art. 62 da Lei n. 4.320/64, que dispõe que o "*pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação*".

Desse modo, entendo que este item deve ser respondido da seguinte forma:

RESPOSTA: Os órgãos da administração pública com empregados públicos regidos pela CLT devem cumprir o disposto no art. 3º, inciso II, da Lei n. 14.442/22. Contudo, a taxa de administração, caso existente, deve respeitar o art. 62 da Lei n. 4.320/64.

3 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. Considerando os Consórcios Públicos, os quais são fiscalizados pelo TCE-PR, pois prestam serviço público e DEVEM seguir a Lei de Licitações ao firmar contratos administrativos, e, também, a jurisprudência do TCE-PR: Ao ter o regime de trabalho de seus empregados públicos obrigatoriamente regido pela CLT, deve seguir o inciso I, do artigo 3º da Lei Federal n° 14.442/22 ao contratar a intermediação de pagamento de auxílio refeição e vedar o oferecimento de taxas negativas, contrariando princípio basilar da Lei de Licitações?

RESPOSTA: Para os Consórcios Públicos que possuem empregados públicos em seu quadro, aplica-se integralmente o inciso I do art. 3º da Lei n. 14.442/22, conforme definido no Prejulgado n. 34.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.YL8D

2. Em caso afirmativo, considerando que a licitação poderá tender a um empate de todos os licitantes com taxa zero, como proceder a escolha seguindo os ditames da Lei Federal nº 8.666/93? É possível a adoção de um critério secundário, de cunho técnico ou vantagem acessória ou o contato pode ser firmado através de uma contratação direta? Sob qual fundamento?

RESPOSTA: Em situações de empate, os critérios estabelecidos no art. 60 da Lei n. 14.133/2021 devem ser aplicados. Como alternativa ao processo de licitação, é possível optar pelo credenciamento, com base no art. 79, inciso II, da mesma lei.

3. Considerando o artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22, inciso III, que obriga o ente a antecipar o pagamento à empresa contratada para que repasse aos empregados: Em caso de Consórcio Público, pode ser mitigada essa regra, já que se estaria fazendo um pagamento anterior à contraprestação devida?

RESPOSTA: Os órgãos da administração pública com empregados públicos regidos pela CLT devem cumprir o disposto no art. 3º, inciso II, da Lei n. 14.442/22. Contudo, a taxa de administração, caso existente, deve respeitar o art. 62 da Lei n. 4.320/64.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência e encaminhamentos, conforme requerimento da peça n. 12, e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º, e do art. 168, VII, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.YL8D

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

Conhecer a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. Considerando os Consórcios Públicos, os quais são fiscalizados pelo TCE-PR, pois prestam serviço público e DEVEM seguir a Lei de Licitações ao firmar contratos administrativos, e, também, a jurisprudência do TCE-PR: Ao ter o regime de trabalho de seus empregados públicos obrigatoriamente regido pela CLT, deve seguir o inciso I, do artigo 3º da Lei Federal n° 14.442/22 ao contratar a intermediação de pagamento de auxílio refeição e vedar o oferecimento de taxas negativas, contrariando princípio basilar da Lei de Licitações?

RESPOSTA: Para os Consórcios Públicos que possuem empregados públicos em seu quadro, aplica-se integralmente o inciso I do art. 3º da Lei n. 14.442/22, conforme definido no Prejulgado n. 34.

2. Em caso afirmativo, considerando que a licitação poderá tender a um empate de todos os licitantes com taxa zero, como proceder a escolha seguindo os ditames da Lei Federal nº 8.666/93? É possível a adoção de um critério secundário, de cunho técnico ou vantagem acessória ou o contato pode ser firmado através de uma contratação direta? Sob qual fundamento?

RESPOSTA: Em situações de empate, os critérios estabelecidos no art. 60 da Lei n. 14.133/2021 devem ser aplicados. Como alternativa ao processo de licitação, é possível optar pelo credenciamento, com base no art. 79, inciso II, da mesma lei.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.YL8D

3. Considerando o artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22, inciso III, que obriga o ente a antecipar o pagamento à empresa contratada para que repasse aos empregados: Em caso de Consórcio Público, pode ser mitigada essa regra, já que se estaria fazendo um pagamento anterior à contraprestação devida?

RESPOSTA: Os órgãos da administração pública com empregados públicos regidos pela CLT devem cumprir o disposto no art. 3º, inciso II, da Lei n. 14.442/22. Contudo, a taxa de administração, caso existente, deve respeitar o art. 62 da Lei n. 4.320/64.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência e encaminhamentos, conforme requerimento da peça n. 12, e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º, e do art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 30 de janeiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.YL8D