

CARTÃO ALIMENTAÇÃO LICITAÇÃO – CONTRATAÇÃO – TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA

PROCESSO Nº : 599863/23
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA
 INTERESSADO : ARY CARNEIRO JUNIOR, BACHIR ABBAS
 RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 790/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Admissão de taxa de administração negativa em licitações para contratação de empresa de fornecimento de cartão de alimentação a famílias em situação de vulnerabilidade social, em substituição à distribuição de cestas básicas.

1 DO RELATÓRIO E VOTO VENCEDOR DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Trata-se de consulta formulada pelo Município de União da Vitória, por intermédio de seu Prefeito Municipal, Sr. Bachir Abbas, na qual indaga sobre a

possibilidade de aceitar taxa negativa no caso de licitação para contratação de cartões de alimentação destinados a famílias carentes, em substituição a cestas básicas e, caso contrário, que procedimento poderíamos adotar: Licitação com critérios de desempate (atribuindo pontuação), Edital de Credenciamento...

À peça 4, o Município requerente anexou parecer jurídico enfrentando o tema, opinando pela vedação da taxa negativa nesse caso, em razão do suposto repasse do ônus financeiro aos consumidores, que desvirtuaria a finalidade da contratação e violaria a função social do contrato.

Observados os requisitos de admissibilidade, a consulta foi recebida pelo Despacho nº 1349/23 (peça nº 6), que determinou o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública, nos termos do § 2º do art. 313 do Regimento Interno¹.

Por meio da Informação nº 126/23 (peça nº 8), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca indicou decisões que, apesar de não se amoldarem especificamente ao caso, poderiam auxiliar no deslinde de suas questões centrais.

¹ Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

(...)

§2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejudgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016).

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, a unidade atestou, pelo Despacho nº 808/23 (peça nº 10), que a decisão a ser proferida terá impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas, razão pela qual solicitou que, após o julgamento, os autos retornem para ciência e demais encaminhamentos que se fizerem necessários.

Por meio da Instrução nº 2588/24 (peça nº 14), a Coordenadoria de Gestão Municipal apontou que a resposta deveria ser oferecida nos termos do Prejulgado nº 34 (Acórdão nº 1053/24 – Tribunal Pleno) por analogia, admitindo-se a taxa negativa, uma vez que existe similaridade entre as hipóteses, já que tanto na concessão do auxílio-alimentação a servidores ou empregados públicos quanto na disponibilização do auxílio a famílias carentes, aplicam-se as regras referentes às despesas públicas e à utilização de licitação, além de haver a participação de empresas que pertencem ao mesmo ramo de atividade econômica (administração de cartões de auxílio-alimentação).

Quanto aos demais expedientes mencionados pelo consulente, afirmou que o critério de desempate não se aplica, mas defendeu a possibilidade de utilização do credenciamento, citando a Informação nº 17/23 – CAGE, emitida no âmbito do processo que ensejou o Prejulgado nº 34.

Nessa linha, propôs que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

Sim, é possível a aceitação da taxa negativa nas licitações para contratação de cartões alimentação destinados às famílias carentes, seguindo, por analogia, o prejulgado 34 deste tribunal (Acórdão 1053/24-STP), em razão da similaridade do objeto e atividade econômica idêntica, assim como é possível a utilização do credenciamento.

Na sequência, por meio do Parecer nº 193/24 (peça nº 15), o Ministério Público de Contas se manifestou pela apresentação de resposta positiva à consulta, reafirmando-se a jurisprudência desta Corte “no sentido de admitir-se propostas com taxa de administração negativa nas licitações para contratação de cartões destinados a benefícios assistenciais, ainda que vinculados à alimentação, uma vez que essa prática não representa inexecuibilidade da proposta e eventual vedação violaria o objetivo legal da licitação de busca da proposta mais vantajosa à Administração Pública”.

Com essa resposta, entendeu prejudicados os questionamentos referentes à utilização de outros meios, como critérios de desempate e credenciamento.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Preliminarmente, reitero o conhecimento da consulta, vez que 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 desta Corte.

Cinge-se a dúvida do consulente quanto à possibilidade de admissão de taxa de administração negativa em licitações para contratação de empresa de fornecimento de cartão de alimentação a famílias em situação de vulnerabilidade social, em substituição à distribuição de cestas básicas.

De início, ressalta-se que não incide no presente caso, que envolve a concessão de benefício de assistência social a pessoas hipossuficientes, a vedação constante do art. 3º, inciso I, da Lei nº 14.442/2022, aplicável apenas, nos termos da própria lei, ao fornecimento de auxílio-alimentação no âmbito de relações de trabalho celetistas².

Aliás, a aplicabilidade do referido dispositivo legal no âmbito da Administração Pública foi recentemente analisada por este Tribunal de Contas por meio do Prejulgado nº 34 (Acórdão nº 1053/24 – Tribunal Pleno), tendo sido fixado o entendimento de que a vedação se aplica somente aos órgãos e entidades administrativos cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos ao regime celetista. Veja-se:

A proibição estabelecida no art. 3º, I e III, da Lei nº 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.

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. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22, admitindo-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações para este objeto.

No citado acórdão, inclusive, restou expressamente consignado, em sede de preliminar, que aquela discussão se limitava à possibilidade ou não de taxa negativa em licitações para o fornecimento de auxílio-alimentação a servidores e empregados públicos, de modo que a decisão não abarcaria a questão referente à “adoção de taxas negativas em certames relativos a objetos distintos (tais como a concessão de benefícios de assistência social)”, justamente porque tal situação não se amoldaria à hipótese do art. 3º da Lei nº 14.442/22, por não envolver relações de trabalho.

De todo modo, apesar de o Prejulgado não se aplicar diretamente à hipótese ora questionada, seguindo a mesma linha interpretativa desenvolvida naquela

2 Art. 2º As importâncias pagas pelo empregador a título de auxílio-alimentação de que trata o [§ 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#), deverão ser utilizadas para o pagamento de refeições em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais.

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:

I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;

oportunidade, entendo que, não incidindo a vedação legal do art. 3º, I, da Lei nº 14.442/2022 ao caso, também deve ser admitida a adoção da taxa de administração negativa em processos licitatórios envolvendo o fornecimento de benefícios de natureza assistencial a famílias em situação de vulnerabilidade.

Vale mencionar que, antes da decisão do Prejulgado nº 34, esta Corte de Contas já possuía entendimento predominante pela aceitação das taxas de administração negativas em licitações, por considerar que a prática não ofendia o art. 44, § 3º, da Lei Federal nº 8.666/93³ e não tornava as propostas inexequíveis, uma vez que as empresas prestadoras desses serviços têm outras fontes de receita.

Pode-se citar, nesse sentido, as seguintes decisões (grifou-se):

EMENTA: Homologação de cautelar. Representação da Lei 8.666/93. Licitação para contratação de empresa para administração, gerenciamento e fornecimento de auxílio alimentação. **Concessão de suspensão do pregão em razão de inaceitabilidade de taxa de administração negativa** e ausência de proporcionalidade e razoabilidade na rede credenciada exigida. Restrição à competitividade. Pela Homologação da cautelar.

(...)

Quanto ao fumus boni juris, em juízo preliminar, verifico a sua ocorrência, conforme passo a expor.

O Edital veda a aceitação de taxa de administração negativa, nos seguintes termos:

“5.6 – Será aceito taxa de administração zero, porém não será aceito taxa de administração negativa.”

No entanto, conforme bem apontou o Representante, **este Tribunal de Contas possui jurisprudência no sentido de aceitar tais taxas negativas neste tipo de contratação, não havendo qualquer ofensa ao 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93, uma vez que esta prática comercial não torna a proposta inexequível, uma vez que a empresa prestadora do serviço terá sua renda auferida de outras fontes**, nos seguintes termos:

(...)

Desse modo, em juízo de cognição sumária, **verifica-se a ausência de qualquer fundamento para a vedação à aceitação de taxas negativas dos licitantes quanto ao objeto do certame em questão, tratando-se de cláusula restritiva sem qualquer pertinência ou relevância, contrariando a Lei de Licitações e restringindo a competitividade**, nos seguintes termos:

“Art. 3º [...]”

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra *circunstância impertinente ou irrelevante* para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;

[...]” (grifo nosso)

(...)

3 § 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

(Acórdão nº 536/20 – Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães)

Representação da Lei nº 8.666/93. Pregão Presencial para licitação de serviços de administração de vale-alimentação. Pela procedência e emissão das seguintes recomendações: **(i) Possibilidade de aceitação de ofertas de taxas de administração negativas ou de valor zero, visto que não ofendem ao disposto no art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93; (...).** Aplicação de multa aos gestores responsáveis pela elaboração do edital e homologação do certame sem a devida observância das formalidades do processo licitatório.

(Acórdão nº 2252/17 – Tribunal Pleno, de relatoria deste Conselheiro)

Outrossim, ainda que a assessoria jurídica local aponte para os possíveis efeitos negativos da adoção da taxa negativa, aduzindo que os custos seriam repassados pelas empresas contratadas aos demais integrantes da cadeia do serviço, recaindo sobre os estabelecimentos conveniados e, em última instância, sobre os consumidores, desvirtuando a finalidade da contratação, trata-se de alegações hipotéticas e passíveis de dúvidas.

Conforme mencionado, com propriedade, no parecer ministerial - e, também, na fundamentação do Acórdão nº 1053/24 – Tribunal Pleno, que originou o Prejulgado nº 34 -, considerando todos os fatores que podem estar envolvidos nessa dinâmica de mercado, tais como as vantagens da economia de escala, por exemplo, mostra-se “extremamente complexo estabelecer uma relação direta a respeito da repercussão econômica da taxa negativa na cadeia produtiva do Município licitante” (peça nº 15, fl. 6).

Na mesma linha, indicando não haver garantias de que a proibição da taxa negativa resultaria em preços melhores nos estabelecimentos credenciados, afirma Araune C. A. Duarte da Silva, em artigo publicado no Blog Zênite, ainda que com referência à Portaria nº 1.287/17⁴, que a vedação em questão “gera ônus certo aos contratantes das administradoras dos cartões de vale-alimentação e refeição, inclusive a Administração Pública, com bônus incertos aos supostos beneficiários da medida, quais sejam, os consumidores/trabalhadores”⁵.

Interessante citar, ainda, o seguinte trecho do Acórdão nº 1053/24 – Tribunal Pleno, que tratou da natureza e finalidade diversas do valor correspondente ao desconto obtido com as taxas negativas quando comparados os setores público e privado, ainda que os arranjos de pagamento sejam similares em ambas as esferas:

No âmbito privado, o valor revertido às empresas corresponde a uma espécie de lucro, que poderá ser aplicado conforme seus interesses, de modo que o grande beneficiário da taxa negativa, nesse caso, é a própria contratante, conforme inclusive mencionado na exposição de motivos da

4 Posteriormente revogada pela Portaria nº 213/19 do Ministério da Economia, mas que trazia a seguinte vedação: “Art. 1º No âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador, é vedada à empresa prestadora a adoção de práticas comerciais de cobrança de taxas de serviço negativas às empresas beneficiárias, sobre os valores dos créditos vinculados aos documentos de legitimação”.

5 DUARTE DA SILVA, A. C. A. Quem vai pagar essa conta? O impasse acerca das taxas de administração de vales-refeição e alimentação. Blog Zênite, agosto/2018. Disponível em < https://zenite.blog.br/quem-vai-pagar-essa-conta-o-impasse-acerca-das-taxas-de-administracao-de-vales-refeicao-e-alimentacao/?doing_wp_cron=1706031449.483441144256591796875>. Acesso em: 13/01/2024.

Medida Provisória nº 1108/22.

Diversamente, nas contratações públicas, a adoção da taxa negativa enseja uma redução de gastos públicos, e a diferença de valores que dela resulta corresponde a um recurso público, a ser aplicado em benefício da sociedade, o que afasta a ideia, talvez defensável no âmbito privado, de que a taxa negativa seria ilegítima ou moralmente reprovável.

Portanto, é admitida a utilização da taxa de administração negativa nas licitações para contratação de empresa de fornecimento de cartão de alimentação a famílias em situação de vulnerabilidade social, em substituição à distribuição de cestas básicas, ficando prejudicados, por conseguinte, os questionamentos do consulente acerca de outros possíveis procedimentos, uma vez que formulados de forma subsidiária.

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

“Admite-se a taxa de administração negativa em licitações para contratação de empresa de fornecimento de cartão de alimentação a famílias em situação de vulnerabilidade social, em substituição à distribuição de cestas básicas.”

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 de peça nº 10, e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Trata-se de consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA, por intermédio de seu Prefeito Municipal, BACHIR ABBAS, na qual indaga sobre a possibilidade de aceitar taxa negativa em licitação para contratação de cartões de alimentação destinados a famílias carentes, em substituição a cestas básicas.

O Conselheiro Relator Ivens Zschoerper Linhares propõe o seguinte enunciado para a consulta:

Admite-se a taxa de administração negativa em licitações para contratação de empresa de fornecimento de cartão de alimentação a famílias em situação de vulnerabilidade social, em substituição à distribuição de cestas básicas. Contudo, divirjo do Relator quanto o texto proposto para o enunciado, pelas razões e fundamentos que passo a expor.

O voto expressou o seguinte entendimento:

...apesar de o Prejulgado[34] não se aplicar diretamente à hipótese ora questionada, seguindo a mesma linha interpretativa desenvolvida naquela oportunidade, entendo que, não incidindo a vedação legal do art. 3º, I, da Lei nº 14.442/2022 ao caso, também deve ser admitida a adoção da

taxa de administração negativa em processos licitatórios envolvendo o fornecimento de benefícios de natureza assistencial a famílias em situação de vulnerabilidade.

Entretanto, destaco que a aplicação do Prejulgado nº 34 diz respeito exclusivamente às situações em que a administração pública paga o auxílio alimentação por meio de cartões destinados a servidores estatutários. Não é possível estender a linha interpretativa consolidada naquele julgamento à consulta ora em análise, pois o pagamento de cartões alimentação vinculados a relações de trabalho difere substancialmente do pagamento de benefícios de natureza assistencial.

No próprio Acórdão do Prejulgado nº 34, restou expressamente consignado que a adoção de taxas negativas em licitações relacionadas a objetos distintos, como a concessão de benefícios assistenciais, deve ser analisada no caso concreto. Vejamos:

Ressalto que a presente decisão não abarca a adoção de taxas negativas em certames relativos a objetos distintos (tais como a concessão de benefícios de assistência social) ou quando cobradas de terceiros (de entidades conveniadas, por exemplo, e não da contratante), uma vez que tais situações – que têm aparecido pontualmente em algumas Representações propostas perante esta Corte de Contas – não se amoldam, em princípio, à hipótese do art. 3º da Lei nº 14.442/22, demandando estudo específico.

Além disso, a prestação de serviços de pagamento por meio de cartões alimentação exige vínculo empregatício, conforme dispõe a Resolução do Banco Central do Brasil nº 150, de 6 de outubro de 2021, em seu art. 2º, III, “a” e “b”. Tal regulamentação não contempla a utilização desses instrumentos para benefícios assistenciais. Dessa forma, a análise da legalidade da contratação para o fornecimento de cartões de alimentação a famílias em situação de vulnerabilidade social depende do exame detalhado das circunstâncias do caso concreto. A questão apresentada na consulta não está devidamente formulada, pois trata de objetivo não previsto em lei e diverge da finalidade original dos cartões alimentação.

Ressalto, ainda, que a consulta deve ser formulada em tese e com o objetivo de resolver dúvidas relacionadas à aplicação de dispositivos legais e regulamentares pertinentes à competência do Tribunal, conforme o disposto no art. 311, III e V, do Regimento Interno.

A questão ora apresentada envolve complexidade que não foi adequadamente examinada pela parte consulente e não possui relação direta com o Prejulgado nº 34.

Ademais, o uso de cartões alimentação tradicionais para benefícios assistenciais não é adequado e deve observar modelos em conformidade com a legislação, como o “Cartão Prato Cheio”, do Distrito Federal, ou o “Cartão Ceará Sem Fome”.

Por fim, é necessário considerar a existência de alternativas como o cartão fornecido pela Caixa Econômica Federal, avaliando-as sob os critérios de economicidade, moralidade e legalidade.

Diante do exposto, concluo que a análise das circunstâncias do caso concreto é imprescindível para avaliar a adequação do modelo proposto na política pública, não sendo possível responder à consulta de forma abstrata.

Pelo exposto, VOTO pelo não conhecimento da consulta.

Com o trânsito em julgado, após o devido registro, o processo estará encerrado, conforme o art. 398, §1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná, devendo ser encaminhado à Diretoria de Protocolo para arquivamento, nos termos do art. 168, VII, da mesma norma.

4 DA DECISÃO

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 voto de desempate do presidente, em CONHECER a presente consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Admite-se a taxa de administração negativa em licitações para contratação de empresa de fornecimento de cartão de alimentação a famílias em situação de vulnerabilidade social, em substituição à distribuição de cestas básicas;

II – determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, na sequência à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência e encaminhamentos, conforme requerimento de peça nº 10, e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentou voto pelo não conhecimento da consulta.

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

Plenário Virtual, 10 de abril de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro no exercício da Presidência