



**NOVA  
FRIBURGO**  
P R E F E I T U R A



# **TERMO DE AUTUAÇÃO**

PROTOCOLO DO PROCESSO

**044147/2024**

Este processo pode ser consultado por meio digital através da URL:  
<https://gpi18.cloud.el.com.br/ServerExec/acaoBase/?idPortal=008D9DCE8EF2707B45F47C2AD10B38E2>

Chave de acesso: 76acd5b8-3918-4745-8a73-f502d58a6dc3

<b>AUTUADO EM</b>	<b>Quinta-feira, 5 de Dezembro de 2024</b>
<b>LOCAL DA AUTUAÇÃO</b>	<b>COMISSÃO DE PREGÃO I</b>
<b>AUTUADO POR</b>	<b>LEONARDO GABRIG PEIXOTO</b>
<b>INTERESSADO (S)</b>	
<b>ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A.</b>	

## **RESUMO**

*IMPUGNAÇÃO DE EDITAL - ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A - Pregão Eletrônico nº 90.155/2024 - PA 30.543/2024*

**DATA:05/12/2024**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR (A) PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO - RJ**

**Referência:** Edital Pregão Eletrônico nº 90.155/2024 (“Edital”)

**ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 04.740.876/0001-25, com sede na Alameda Xingu, nº 512, 3º, 4º e 16º (parte) andares, CEP nº 06455-030, Barueri/SP, vem, respeitosamente, **IMPUGNAR** o instrumento convocatório em referência, pelas razões expostas a seguir.

**I. DO OBJETO DO CERTAME E DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS**

1. Trata-se de procedimento licitatório cujo objeto é “CONTRATAÇÃO de empresa prestadora de serviços para emissão e entrega de cartão magnético com chip (Cartão Vale-alimentação de Natal) e disponibilização de créditos de forma automática – on line – para atender as necessidades dos Órgãos do Município de Nova Friburgo”.
2. Prevê o Termo de Referência do Edital em seu item 7.3.5. que o repasse dos valores a serem depositados pela empresa contratada nos cartões alimentação dos trabalhadores beneficiados ocorrerá de forma postecipada.
3. Ou seja, a futura contratada, de acordo com os termos atuais do Edital, seria obrigada a financiar os valores referentes ao benefício para depois receber a devida compensação.
4. Essa lógica, no entanto, viola as leis e regras atuais que regem (a) o benefício do vale alimentação/refeição e (b) a atividade de empresas, como a Alelo, que emitem moeda eletrônica.
5. Se não bastasse, os itens ora impugnados, (i) além de ilegais, (ii) subvertem o objetivo da

**ALELO INSTITUICAO DE PAGAMENTO S.A**

CNPJ/MF sob o n.º 04.740.876/0001-25

Alameda Xingu, n.º 512, 3º, 4º e 16º (parte) andares, Barueri/SP, CEP: 06455-030



oferta de vale alimentação/refeição aos trabalhadores e; (iii) inviabilizam uma efetiva competição no âmbito licitação.

6. Nesse cenário, em prol da competitividade, a Alelo confia que o Edital será revisto e adequado à legislação de regência, para evitar a celebração de contrato administrativo com objeto ilícito e, principalmente, para preservar direito dos trabalhadores beneficiados.

## **II. PRELIMINARMENTE: DA CORRETA NATUREZA DO REPASSE**

7. Em primeiro lugar, vale esclarecer que o repasse do valor do benefício em favor da futura contratada não é efetivo pagamento. Isso porque a futura contratada não obterá qualquer ganho a partir desse valor, eis que a quantia será integralmente depositada no cartão alimentação dos trabalhadores beneficiados.

8. O referido repasse é providência/encargo do empregador (contratante) que configura insumo essencial para a execução do contrato. Ou seja, o futuro contratado só conseguirá executar os serviços pelos quais foi contratado se receber previamente o repasse.

9. Reitere-se: o “repasse” é integralmente creditado nos cartões vale refeição/alimentação dos beneficiários/trabalhadores. A futura contratada não receberá esses valores a título de pagamento ou contraprestação.

10. Eventual entendimento em sentido contrário desvirtuaria o próprio objeto da licitação. O escopo do Edital é contratar empresa prestadora dos serviços de vale alimentação/refeição, e não contratar operação de financiamento/empréstimo, por exemplo.

11. Subsidiariamente, ainda que o repasse pudesse ser caracterizado como pagamento -- o que não faz sentido, mas admite-se apenas para argumentar --, vale dizer que a Lei nº 14.133/2021 continuaria permitindo o repasse antecipado, pois trata-se de “condição indispensável para a prestação do serviço” (art. 145, § 1º).

## **III. REGRAS DA CLT E DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR (“PAT”)**

12. Era comum que o repasse das verbas pelo empregador/contratante fosse realizado postecipadamente, ou seja, após a disponibilização/depósito -- pelas empresas facilitadoras (ou seja, futura contratada) -- do valor do benefício no cartão vale alimentação entregue aos

trabalhadores.

13. Entretanto, as regras que regem o pagamento de vale alimentação foram substancialmente alteradas pelo Decreto nº 10.854/2021 e pela Lei nº 14.422/2022. Entre outras mudanças, houve expressa vedação à concessão de prazos para o repasse:

**Decreto nº 10.854/2021 (PAT):**

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.

**Lei nº 14.442/2022**

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;**

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

III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

(...)

14. Ou seja, seja no âmbito do PAT e/ou do pagamento de benefício a trabalhador celetista, existe lei que veda expressamente a concessão de prazo para o repasse do valor do benefício às

**ALELO INSTITUICAO DE PAGAMENTO S.A**

CNPJ/MF sob o n.º 04.740.876/0001-25

Alameda Xingu, n.º 512, 3º, 4º e 16º (parte) andares, Barueri/SP, CEP: 06455-030





empresas facilitadoras (futura contratada).

15. Basta uma simples leitura das regras colacionadas acima para se verificar que os repasses devem ser antecipados. Qualquer exigência que desconfigure a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores é ilegal.

16. Para que não parem dúvidas: o artigo 175 do Decreto nº 10.854/2021 é taxativo ao prever que no âmbito do contrato celebrado entre empregadores e empresas facilitadoras -- leia-se, entre o contratante/empregador e a futura contratada -- não se pode prever prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores. A legislação de regência é clara e expressa.

17. A Lei nº 14.442/2022 (e a própria CLT) é inequívoca ao prever que as verbas a serem disponibilizadas aos trabalhadores beneficiários devem ser repassadas antecipadamente às empresas facilitadoras. A utilização da interlocução “a serem” não deixa margem para dúvidas.

#### IV. REGRAS E LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO BANCO CENTRAL (“BACEN”)

18. De acordo com as regras do BACEN, empresas como a Alelo gerenciam conta de pagamento do tipo pré-paga, na qual os recursos devem ser depositados previamente.

19. Nesse contexto, em linha com o parecer nº 311/2016 da Procuradoria Geral do BACEN, essas empresas como a Alelo, não podem usar recursos próprios para lastrear a emissão de moeda eletrônica.

20. Ou seja, a Alelo (tal como as demais empresas do setor) não pode disponibilizar valores nos cartões-alimentação sem antes ter recebido o repasse necessário por parte do empregador/contratante.

21. As conclusões principais do referido Parecer são as seguintes:

- a) a utilização de recursos próprios ou captados junto a terceiros que não tenham relação com o usuário final, como lastro à emissão de moeda eletrônica, encontra óbices jurídicos na lei e na regulamentação em vigor, devendo as instituições de pagamento **exigirem o aporte prévio** de recursos denominados em reais pelo titular da conta ou por quem detenha obrigação frente a este último; e
- b) a utilização por emissoras de moeda eletrônica de recursos próprios ou captados junto a terceiros, como lastro para a emissão da moeda eletrônica, causaria uma **exposição indevida a riscos de crédito**, bem como abriria espaço à confusão

**ALELO INSTITUICAO DE PAGAMENTO S.A**

CNPJ/MF sob o n.º 04.740.876/0001-25

Alameda Xingu, n.º 512, 3º, 4º e 16º (parte) andares, Barueri/SP, CEP: 06455-030



patrimonial (levando em conta o regime de patrimônio separado).

22. Assim, para além das regras da CLT e do PAT abordadas acima, também existe imposição regulatória (LIMITAÇÃO DO BACEN) que inviabiliza a exigência de prazo de repasse postecipado.

## **V. APLICAÇÃO DAS REGRAS ATUAIS TAMBÉM NO ÂMBITO DE BENEFÍCIO PAGO A SERVIDOR ESTATUTÁRIOS E FORA DO PAT**

23. As regras acima também devem ser reconhecidas e aplicadas em licitações e subsequentes contratos administrativos celebrados para viabilizar o pagamento do benefício de vale alimentação/refeição a funcionários estatutários.

24. Independentemente de qualquer discussão formalista sobre a abrangência objetiva da CLT e/ou das regras do PAT, as inovações trazidas pela Lei nº 14.442/2022, entre outros objetivos, visam corrigir distorções no mercado que prejudicam os trabalhadores/beneficiários. Confira-se a própria exposição de motivos da referida Lei:

19. Outra consequência adversa do modelo de arranjos de pagamento no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador é a possibilidade de concessão de taxas negativas ou deságio, pelas empresas emissoras dos vales refeição e alimentação, às pessoas jurídicas beneficiárias que recebem isenção tributária para implementar programas de alimentação a seus trabalhadores. Essa prática deturpa a política pública ao beneficiar duplamente as empresas beneficiárias. Ao conceder taxas negativas às pessoas jurídicas beneficiárias, as empresas facilitadoras de aquisição de refeições e gêneros alimentícios equilibram essa “perda” exigindo altas taxas dos estabelecimentos comerciais credenciados, que de fato proveem a alimentação. Os trabalhadores, por sua vez, que deveriam ser os maiores beneficiários da política pública, se viram deslocados para a margem da política, enquanto as pessoas jurídicas beneficiárias ocupam o centro dela, ao ser beneficiado duplamente, com a isenção do imposto de renda e com as taxas de deságio concedidas pelas facilitadoras contratadas. 20. A medida ora proposta visa coibir essa prática, criando a proibição de cobranças de taxas negativas ou deságio tanto no âmbito do PAT quanto na concessão do auxílio alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho. Para implementação dessa vedação, é previsto um prazo de transição para que não ocorra insegurança jurídica em relação aos contratos vigentes.

**ALELO INSTITUICAO DE PAGAMENTO S.A**

CNPJ/MF sob o n.º 04.740.876/0001-25

Alameda Xingu, n.º 512, 3º, 4º e 16º (parte) andares, Barueri/SP, CEP: 06455-030



25. Assim é que as novas regras, o que inclui a vedação da previsão de prazo postecipado de repasse e a oferta da taxa negativa, têm o objetivo de proteger o trabalhador beneficiado e assegurar que não haverá aumento excessivo no preço dos alimentos. Trata-se, portanto, de imposição regulatória que visa a garantir o interesse público e desenvolvimento sustentável do setor/política pública.

26. Esses são objetivos que a Lei nº 14.133/2021 reconhece e exige sejam cumpridos, veja-se:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, **do interesse público**, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

(...).

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

27. Com efeito, para proteger o interesse público envolvido e prestigiar os servidores estatutários a serem beneficiados com a contratação, deve-se reconhecer que é indevido prever prazo de repasse postecipado.

28. Some-se a isso o fato de que eventual previsão de repasse postecipado também pode inviabilizar a participação na licitação de empresas reguladas pelo BACEN, por força das regras regulatórias abordadas acima. Consequentemente, haveria prejuízo indevido à competitividade do certame, o que não pode ser admitido.

## VI. PRECEDENTES

29. O repasse deve ser feito previamente em favor do contratado, sob pena de o contrato administrativo simplesmente não poder ser executado, pois passaria a ter objeto ilícito, em razão das regras do PAT e bancárias já aqui mencionadas.

30. Em um caso análogo, esta fornecedora se viu obrigada a levar a questão para apreciação do Poder Judiciário, a fim de que fosse analisado edital (da Universidade de São Paulo - USP) que previa o pagamento postecipado.

31. O Tribunal de Justiça de São Paulo deferiu o pedido liminar (doc. 1) para suspender a licitação por considerar que:

**“Com efeito, o artigo 175 do Decreto n. 10.854/2021 veda a exigência de prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores.**

**É certo, entretanto, que o item "10.1" do edital prevê que o pagamento será efetuado à Contratada por período vencido (mensal), no prazo de 15 (quinze) dias corridos, contados do primeiro dia seguinte ao recebimento provisório do objeto contratado, o que contraria a legislação de regência da questão (Lei 14.442/22 e Decreto 10.854/2021), aos quais o item "1.2" do edital faz menção expressa.**

**HÁ, POIS, APARENTE VIOLAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL MENCIONADA, O QUE, POR VIA DIRETA, IMPLICA NA NECESSIDADE IMEDIATA DE SUSPENSÃO DA LICITAÇÃO, CONSIDERANDO-SE O ENCERRAMENTO DO PRAZO ANTES QUE SEJA POSSÍVEL OBTER AS INFORMAÇÕES DO IMPETRADO”.**

(TJSP, 8ª Vara da Fazenda Pública, Processo Digital nº: 1060394-88.2023.8.26.0053, Juiz de Direito: Dr. Josué Vilela Pimentel, Decisão proferida em: 14/09/2023).

32. Há também recente decisão proferida pelo Tribunal de Contas da Bahia que, nos autos do processo TCE/007281/2023, proferiu decisão (doc. 2) reconhecendo a ilegalidade do pagamento postecipado:

**“Resolveram os Exmos. Srs. Conselheiros, por unanimidade, pelo conhecimento, em parte, da presente Denúncia para, na parte conhecida, julgá-la procedente para reconhecer a ilegalidade no**

**ALELO INSTITUICAO DE PAGAMENTO S.A**

CNPJ/MF sob o n.º 04.740.876/0001-25

Alameda Xingu, n.º 512, 3º, 4º e 16º (parte) andares, Barueri/SP, CEP: 06455-030



**pós-pagamento e na admissão de taxa negativa**, determinando, outrossim, à Secretaria da Saúde (SESAB) para que elabore normativo e emita orientações às entidades que administram unidades da rede estadual de saúde por meio de Contrato de Gestão no sentido de que, ao realizarem contratações cujo objeto seja a contratação de empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação a serem custeados com recursos financeiros estaduais, **adequem os instrumentos de convocação e contratação ao quanto previsto no art. 3º da Lei 14.442/2022**, julgando prejudicados os pedidos relacionados ao Termo de Referência 252/2023.”

(TCE/BA, Resolução n.º 000113/2023, Processo n.º: TCE/007281/2023, Decisão proferida em: 12/12/2023).

33. Ainda nos autos do processo TCE/007281/2023, merece destaque o parecer emitido pela 1ª Procuradoria de Contas do pelo Ministério Público de Contas do Estado da Bahia:

“Desse modo, adotando-se como premissa o entendimento de que o art. 3º da Lei 14.442/2022 também se aplica aos contratos celebrados no âmbito da Administração Pública, é de se concluir, portanto, que a FESF, ao publicar editais ou celebrar contratos para contratação de empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio alimentação, cujas despesas serão adimplidas com recursos estaduais, não pode, à luz do art. 3º da Lei 14.442/2022, prever qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, assim como não pode estabelecer prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados.”

34. O Tribunal de Contas de SP (doc. 03) também já determinou (TC-008192.989.23-4 / TC-008283.989.23-4 - Acórdão anexo) que a Administração Pública deve “estabelecer, com clareza, que o valor a ser depositado nos cartões será repassado anteriormente à disponibilização do crédito”.

35. Por sua vez, o Tribunal de Contas da União (doc. 04) também tem vários precedentes recentes reconhecendo a aplicabilidade da nova legislação (Lei nº 14.442/2022 e Decreto 10.854/2021) a licitações e contratos administrativos, veja-se:

ACÓRDÃO Nº 5928/2024 – 2ª Câmara

“(…) a inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo pagamento pelo órgão constitui afronta ao

**ALELO INSTITUICAO DE PAGAMENTO S.A**

CNPJ/MF sob o n.º 04.740.876/0001-25

Alameda Xingu, n.º 512, 3º, 4º e 16º (parte) andares, Barueri/SP, CEP: 06455-030



previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022 e ao entendimento consignado no Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.”

#### ACÓRDÃO Nº 2278/2024 – Plenário

“9.4. dar ciência ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no edital do Credenciamento 5/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo repasse pelo órgão contratante ao contratado constitui afronta ao previsto no art. 3º, incisos II e III, da Lei 14.442/2022;”

36. Em ambas as recentes decisões do Tribunal de Contas da União, a unidade técnica entendeu restar caracterizada, dentre outras, a impropriedade no repasse dos numerários à contratada após a carga nos cartões de vale-alimentação.

37. Assim sendo, em observância à legislação aplicável, os precedentes dos órgãos de controle e afim de promover a ampla concorrência, o repasse dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores deve observar a forma antecipada, sob pena de a Administração Pública atuar a margem da legalidade.

## VII. PEDIDOS

38. Ante o exposto, especialmente pelo que dispõe as normas bancárias, o Decreto Federal nº 10.854/2021, a Lei Federal nº 14.442/2022 e a CLT, bem os precedentes dos órgãos de controle, requer o provimento integral da presente impugnação para:

- (i) corrigir os itens ora impugnados (e correlatos) que preveem o repasse postecipado dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores/empregados por meio dos serviços prestados pela futura contratada; e
- (ii) caso haja dúvidas, levar tema para análise do Ministério do Trabalho e Emprego e/ou do Banco Central.

**ALELO INSTITUICAO DE PAGAMENTO S.A**

CNPJ/MF sob o n.º 04.740.876/0001-25

Alameda Xingu, n.º 512, 3º, 4º e 16º (parte) andares, Barueri/SP, CEP: 06455-030



Termos em que,  
Pede deferimento

Barueri/SP, 03 de dezembro de 2024.

**ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A.**

**ALELO INSTITUICAO DE PAGAMENTO S.A**

CNPJ/MF sob o n.º 04.740.876/0001-25

Alameda Xingu, n.º 512, 3º, 4º e 16º (parte) andares, Barueri/SP, CEP: 06455-030





DUCESP  
22 05 22

ALELO S.A.  
CNPJ 04.740.876/0001-25  
NIRE 35.300.187.610

**ATA DA ASSEMBLEIA GERAL EXTRAORDINÁRIA REALIZADA EM 31.5.2022, ÀS 17H**

**DATA, HORÁRIO E LOCAL:** Aos 31 dias do mês de maio de 2022 de 2022, às 17h, por videoconferência.

**MESA:** Presidente: Sra. Esther Dalmas; Secretário: Vilson Fontoura da Silva.

**PRESEÇA:** Representantes da Elo Holding Financeira S.A., única acionista da Sociedade.

**CONVOCAÇÃO:** Dispensada em razão da presença de representantes da única acionista da Sociedade, conforme faculta o § 4º do Artigo 124 da Lei 6.404/76.

**ORDEM DO DIA:** 1) alterar a denominação social da Sociedade; 2) alterar o endereço da sede social da Sociedade; 3) aprimorar o objeto social da Sociedade; e 4) consolidar o Estatuto Social.

**DELIBERAÇÕES:** Instalada a reunião, observada a Ordem do Dia, a acionista tomou as seguintes deliberações:

- 1) alterar a denominação social da Sociedade de **ALELO S.A.** para **ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A.**, com a consequente alteração do *caput* do Artigo 1º do Estatuto Social, que passará a vigorar com a seguinte redação: "**Artigo 1º - A ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A. (Sociedade) é uma sociedade por ações de capital fechado, regida por este Estatuto Social e pelas disposições legais e contratuais que lhe forem aplicáveis.**";
- 2) alterar o endereço da sede social da Sociedade, para excluir o 20º andar e incluir parte do 16º andar, com a consequente alteração do *caput* do Artigo 1º do Estatuto Social, que passa a vigorar com a seguinte redação: "**Artigo 2º - A Sociedade tem sua sede e foro na Cidade de Barueri, Estado de São Paulo, na Alameda Xingu, 512, 3º, 4º e 16º (parte) andares, Edifício "Condomínio Evolution Corporate", Alphaville, CEP 06455-030, podendo, mediante proposta da Diretoria e aprovação do Conselho de Administração, criar e extinguir filiais, agências e escritórios em todo o território nacional.**";
- 3) aprimorar o objeto social da Sociedade, nos termos do artigo 5º da Resolução nº 80, de 25.3.2021, do Banco Central do Brasil, para incluir: a) a gestão de conta de pagamento; b) a emissão de instrumento de pagamento; c) a conversão de moeda física ou escritural em moeda eletrônica, ou vice-versa, credenciamento da aceitação ou gestão do uso de moeda eletrônica; com a consequente alteração do Artigo 3º do Estatuto Social, que passará a vigorar com a seguinte redação:

*"Artigo 3º - A Sociedade tem por objeto: (i) a gestão de conta de pagamento; (ii) a emissão de instrumento de pagamento; (iii) a conversão de moeda física ou escritural em moeda eletrônica, ou vice-versa, credenciamento da aceitação ou gestão do uso de moeda eletrônica; (iv) a emissão, administração, gestão e prestação de serviços de meios de pagamento e cartões pré-pagos, aptos a receberem carga ou recarga de valores em moeda nacional ou estrangeira incluindo, mas não se limitando, aos benefícios de alimentação e refeição, através de meios*

Página 1 de 2

(as assinaturas Digitais, com uso de certificado digital emitido nos termos exigidos pelo ICP-Brasil, apostas nesta ata têm o mesmo valor legal e eficácia das assinaturas físicas, uma vez que a autoria e a integridade desta ata podem ser seguramente verificadas, sendo integralmente válida e eficaz, em todo o seu conteúdo)

JUCESP  
22 06 22

ALELO S.A.  
CNPJ 04.740.876/0001-25  
NIRE 35.300.187.610

**ATA DA ASSEMBLEIA GERAL EXTRAORDINÁRIA REALIZADA EM 31.5.2022, ÀS 17H**

eletrônicos, tais como tarja magnética, smart cards e outros; (v) o desenvolvimento de parcerias para promoção de produtos e/ou serviços, inclusive mediante disponibilização de espaço em materiais e veículos de divulgação; (vi) a implantação, administração e prestação de serviços de programas promocionais, mediante oferecimento e administração de programas de incentivo, fidelização e/ou bonificação de vendas; (vii) a prestação de serviços de correspondente no País de instituições financeiras; e (viii) a participação em outras sociedades como sócia, acionista ou quotista.”; e

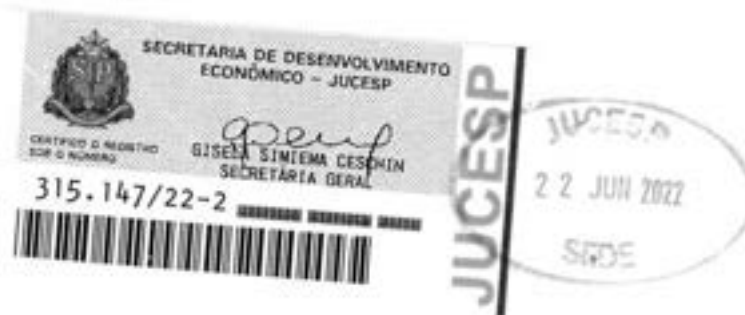
- 4) consolidar o Estatuto Social da Sociedade, o qual já contempla as deliberações dos itens anteriores, que passa a vigorar como disposto no Anexo I a esta ata.

**ENCERRAMENTO:** Nada mais havendo a tratar, foram encerrados os trabalhos e lavrada a presente ata, que, lida e aprovada, foi assinada por todos os presentes. aa) Mesa: Esther Dalmas - Presidente; Vilson Fontoura da Silva - Secretário; Acionista: Elo Holding Financeira S.A., por seus Diretores, Sra. Esther Dalmas e Sr. Leandro José Susin.

Certificamos que a presente é cópia fiel da ata original lavrada em livro próprio da Sociedade.

\_\_\_\_\_  
Esther Dalmas  
Presidente da mesa

\_\_\_\_\_  
Vilson Fontoura da Silva  
Secretário mesa





## PROTÓCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal de Assinaturas Certisign. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://www.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/3DE4-9317-B354-46D7> ou vá até o site <https://www.portaldeassinaturas.com.br> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 3DE4-9317-B354-46D7



### Hash do Documento

D58E1B71BD51EC6772AE091CA9A536632A018C7BC1F50A1C1C7B1AC2205BE6E4

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 09/06/2022 é(são) :

☒ Esther Dalmas - 008.032.848-29 em 09/06/2022 14:37 UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital

☒ VILSON FONTOURA DA SILVA - 285.067.968-22 em 08/06/2022  
14:58 UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital



JUCESP  
22 05 22

**ANEXO I DA ATA DA ASSEMBLEIA GERAL EXTRAORDINÁRIA REALIZADA EM 31.5.2022, ÀS  
17H, DA ALELO S.A., 04.740.876/0001-25, NIRE 35.300.187.610**

**Anexo I**

**Estatuto Social Consolidado**

*[Restante da página intencionalmente deixado em branco.  
Estatuto Social, segue nas páginas seguintes.]*

DUCE SP  
22 05 22

## ANEXO I

### "ESTATUTO SOCIAL DA ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A.

#### CAPÍTULO I DENOMINAÇÃO, SEDE, OBJETO E DURAÇÃO

**Artigo 1º** - A ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A. (Sociedade) é uma sociedade por ações de capital fechado, regida por este Estatuto Social e pelas disposições legais e contratuais que lhe forem aplicáveis.

**Parágrafo Único** - A Sociedade poderá utilizar o nome fantasia "Alelo".

**Artigo 2º** - A Sociedade tem sua sede e foro na Cidade de Barueri, Estado de São Paulo, na Alameda Xingu, 512, 3º, 4º e 16º (parte) andares, Edifício "Condomínio Evolution Corporate", Alphaville, CEP 06455-030, podendo, mediante proposta da Diretoria e aprovação do Conselho de Administração, criar e extinguir filiais, agências e escritórios em todo o território nacional.

**Artigo 3º** - A Sociedade tem por objeto: (i) a gestão de conta de pagamento; (ii) a emissão de instrumento de pagamento; (iii) a conversão de moeda física ou escritural em moeda eletrônica, ou vice-versa, credenciamento da aceitação ou gestão do uso de moeda eletrônica; (iv) a emissão, administração, gestão e prestação de serviços de meios de pagamento e cartões pré-pagos, aptos a receberem carga ou recarga de valores em moeda nacional ou estrangeira incluindo, mas não se limitando, aos benefícios de alimentação e refeição, através de meios eletrônicos, tais como tarja magnética, *smart cards* e outros; (v) o desenvolvimento de parcerias para promoção de produtos e/ou serviços, inclusive mediante disponibilização de espaço em materiais e veículos de divulgação; (vi) a implantação, administração e prestação de serviços de programas promocionais, mediante oferecimento e administração de programas de incentivo, fidelização e/ou bonificação de vendas; (vii) a prestação de serviços de correspondente no País de instituições financeiras; e (viii) a participação em outras sociedades como sócia, acionista ou quotista.

**Artigo 4º** - O prazo de duração da Sociedade é indeterminado.

#### CAPÍTULO II CAPITAL SOCIAL, AÇÕES E DIREITO DE PREFERÊNCIA

**Artigo 5º** - O capital social da Sociedade, totalmente subscrito e integralizado em moeda corrente nacional, é de R\$472.414.126,04 (quatrocentos e setenta e dois milhões, quatrocentos e quatorze mil, cento e vinte e seis reais e quatro centavos), representado por 1.000.000 (um milhão) de ações ordinárias nominativas, sem valor nominal, e 1.000.000 (um milhão) de ações preferenciais nominativas, sem valor nominal, podendo, futuramente, serem criadas diferentes classes de ações.

**Parágrafo 1º** - As ações são indivisíveis em relação à Sociedade. Cada ação ordinária nominativa confere o direito a um voto nas deliberações da Assembleia Geral. A ação preferencial nominativa, independentemente da classe, não terá direito a voto nas Assembleias Gerais, mas, em contrapartida, garantirá a sua titular prioridade no reembolso do capital, com ou sem prêmio.

Página 1 de 10

*(as assinaturas Digitais, com uso de certificado digital emitido nos termos exigidos pelo ICP-Brasil, apostas neste documento têm o mesmo valor legal e eficácia das assinaturas físicas, uma vez que a autoria e a integridade deste documento podem ser seguramente verificadas, sendo integralmente válida e eficaz, em todo o seu conteúdo)*

JUCESP  
22 05 22

**Parágrafo 2º** - As ações preferenciais sem direito de voto adquirirão o exercício desse direito se a Sociedade, pelo prazo de três exercícios consecutivos, deixar de pagar os dividendos a que fizerem jus, direito que conservarão até o pagamento, se tais dividendos não forem cumulativos, ou até que sejam pagos os cumulativos em atraso.

**Parágrafo 3º** - A Sociedade poderá negociar com as próprias ações, desde que deliberado pelo Conselho de Administração e respeitando o disposto na legislação pertinente.

**Parágrafo 4º** - Aos acionistas é assegurado o direito de preferência na subscrição de ações emitidas em aumentos de capital, o qual deverá ser exercido na proporção do número de ações que possuírem, nos termos do Artigo 171, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 e posteriores alterações. Tal direito deverá ser exercido dentro do prazo de 30 (trinta) dias contados da data de publicação da Ata de Assembleia Geral Extraordinária ou da Reunião do Conselho de Administração que tiver proposto o aumento de capital, sob pena de diluição de suas respectivas participações no capital social. Os aumentos no capital social da Sociedade deverão procurar respeitar a proporção de 50% de ações ordinárias e 50% de ações preferenciais.

**Artigo 6º** - Nenhum acionista poderá empenhar, indicar a penhora ou, por outra forma, gravar ou oferecer em garantia suas ações ou os direitos de subscrição de suas ações sem o consentimento prévio, por escrito, do Conselho de Administração.

**Artigo 7º** - Somente acionistas cujos interesses não sejam conflitantes com os interesses da Sociedade poderão participar do capital social.

### **CAPÍTULO III DA ADMINISTRAÇÃO DA SOCIEDADE**

**Artigo 8º** - A administração da Sociedade será exercida pelo Conselho de Administração e pela Diretoria, na forma da lei e do presente Estatuto Social.

**Artigo 9º** - O Conselho de Administração será composto por, no mínimo, 4 (quatro) e, no máximo, 8 (oito) membros, acionistas ou não da Sociedade. Todos os membros deverão ser eleitos pela Assembleia Geral, com mandato de 2 (dois) anos, permitida a reeleição. O Conselho de Administração poderá convidar os acionistas da Sociedade detentores de ações preferenciais para participar das reuniões do Conselho de Administração, sem que tenham, no entanto, direito a voto.

**Parágrafo 1º** - O Presidente e Vice-Presidente do Conselho de Administração serão eleitos pela maioria absoluta de votos em sessão com a presença de todos os membros do Conselho de Administração.

**Parágrafo 2º** - Em caso de ausência justificada ou impedimento temporário de um dos membros do Conselho de Administração, este poderá delegar os seus poderes a um procurador que deverá ser, necessariamente, membro do Conselho de Administração.

**Parágrafo 3º** - Os membros do Conselho de Administração poderão ser destituídos e substituídos a qualquer tempo por decisão da Assembleia Geral. O vice-presidente assumirá a Presidência do Conselho de Administração em caso de vacância deste. Na hipótese de vacância de ambos os cargos (presidente e vice-presidente), o Conselho de Administração promoverá nova eleição para preenchimento dos mesmos, nos termos do Artigo 9º, Parágrafo 1º.



DUCE SP  
22 06 22

**Artigo 10º** - A remuneração máxima global do Conselho de Administração e da Diretoria será fixada pela Assembleia Geral, sendo a divisão da mesma entre os membros de cada órgão determinada pelo Conselho de Administração.

**Artigo 11** - Os conselheiros e diretores eleitos serão investidos nos seus cargos mediante assinatura de termo de posse no livro de Atas de Reuniões do Conselho de Administração ou da Diretoria, conforme o caso, permanecendo no exercício de suas funções até a posse de seus respectivos substitutos.

**Artigo 12** - Compete ao Conselho de Administração:

- (a) fixar a orientação geral dos negócios da Sociedade;
- (b) eleger e destituir os diretores da Sociedade e fixar-lhes as atribuições, observado o que a respeito dispuser este Estatuto;
- (c) fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, a estrutura de controles internos e as medidas adotadas pela diretoria para mitigar riscos; os livros e papéis da Sociedade; solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração, e quaisquer outros atos;
- (d) convocar a Assembleia Geral nos casos previstos em lei ou quando julgar conveniente;
- (e) manifestar-se sobre o relatório da administração e as contas da Diretoria;
- (f) deliberar sobre os investimentos em projetos de expansão e melhorias, em um valor global superior àquele fixado periodicamente pelo próprio Conselho de Administração;
- (g) escolher e destituir os auditores independentes, se houver;
- (h) deliberar sobre os assuntos previstos no Artigo 16; e
- (i) deliberar sobre a criação de comitês da Sociedade, suas regras de funcionamento e atribuições.

**Artigo 13** - O Conselho de Administração reunir-se-á, ordinariamente, 1 (uma) vez a cada dois meses, em local acordado previamente, mediante convocação com pelo menos 8 (oito) dias úteis de antecedência por seu Presidente ou por 2 (dois) membros do Conselho de Administração. As reuniões extraordinárias do Conselho de Administração serão convocadas por seu Presidente ou por quaisquer 2 (dois) membros do Conselho de Administração, com, no mínimo, 5 (cinco) dias úteis de antecedência, mediante aviso escrito a cada um de seus membros. O aviso escrito deverá ser enviado por carta com aviso de recebimento, e-mail com confirmação de recebimento do destinatário ou carta com protocolo. As reuniões realizar-se-ão independentemente de convocação, caso se verifique a presença de todos os membros do Conselho de Administração.

**Artigo 14** - O quórum de instalação para as reuniões do Conselho de Administração deverá ser de 2/3 (dois terços) de seus membros. Caso a reunião convocada não se instale por falta de quórum, o Presidente, dentro de 7 (sete) dias, convocará nova reunião e, neste caso, a mesma instalar-se-á com qualquer quórum.

**Artigo 15** - As deliberações do Conselho de Administração serão tomadas pela maioria de votos dos membros presentes à reunião, ressalvado o disposto no Artigo 16 a seguir. Os membros do Conselho de Administração poderão ser representados por e votarem através de procurações outorgadas a outros membros.



DUCE SP  
22 06 22

**Artigo 16** - As seguintes deliberações, para serem válidas, exigirão, no mínimo, o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho de Administração:

- (a) aprovação do orçamento anual da Sociedade, bem como de investimentos submetidos à apreciação do Conselho de Administração;
- (b) aprovação de contratos, ou compras de bens em valores superiores àqueles fixados, periodicamente, pelo próprio Conselho de Administração. Não estão sujeitos a esta aprovação os contratos de credenciamento de estabelecimentos comerciais e os contratos de administração dos produtos comercializados pela Sociedade, que observem o modelo e os parâmetros de negócio já aprovados pelo Conselho de Administração;
- (c) aprovação de contratos ou negócios entre a Sociedade e quaisquer dos acionistas, ou Partes Relacionadas (assim entendidas como: (i) as Afiliadas de um acionista; (ii) as pessoas jurídicas relacionadas a qualquer um dos acionistas que, direta ou indiretamente, por meio de um ou mais intermediários, tiverem participação no acionista que lhe confira influência significativa sobre o acionista; (iii) as coligadas das empresas controladas ou dos controladores diretos ou indiretos de um acionista, controladores estes considerados até o nível do Banco do Brasil S.A. e do Banco Bradesco S.A., ressalvados os casos nos quais essa participação tenha mero caráter de investimento; ou (iv) *joint ventures* (empreendimento conjunto) nas quais um acionista, e/ou suas Afiliadas ou Afiliadas de um acionista, estas consideradas até o nível do Banco do Brasil S.A. e do Banco Bradesco S.A., participem do controle; sendo que "Afiliada" significa qualquer pessoa jurídica que, direta ou indiretamente, por meio de um ou mais intermediários: (i) exerça controle sobre um acionista ou (ii) esteja sob controle de um acionista ou (iii) esteja sob controle comum com um acionista, assim considerados até o nível do Banco do Brasil S.A. e do Banco Bradesco S.A.) desde que o valor global destes contratos ou negócios exceda àqueles fixados, periodicamente, pelo próprio Conselho de Administração, ressalvado, entretanto, que em quaisquer contratos ou negócios deverão sempre ser observadas as regras de mercado, em condições comutativas e equitativas;
- (d) aprovação de empréstimos ou créditos para a Sociedade, desde que o montante exceda àquele fixado, periodicamente, pelo próprio Conselho de Administração;
- (e) venda, alienação ou oneração de bens da Sociedade, ou a concessão de garantias para si própria ou para terceiros, com valor global superior àquele fixado, periodicamente, pelo próprio Conselho de Administração;
- (f) decisões sobre a introdução de novos negócios e a aprovação do plano estratégico das carteiras de produtos e serviços;
- (g) aprovação e alterações dos seus Regimentos Internos e dos órgãos de assessoramento;
- (h) resgate de ações da Sociedade;
- (i) a fixação e a modificação dos montantes relevantes para as transações que exigirem a aprovação do Conselho de Administração, conforme o Artigo 12, letra "f", este Artigo 16 e o Artigo 21, parágrafo primeiro, letra "a";
- (j) emissão de novas ações até o limite autorizado;

DUCE SP  
22 06 22

- (k) aquisição, venda, incorporação, cisão, fusão, transformação ou liquidação de subsidiárias integrais e /ou controladas da Sociedade; e
- (l) aumento de capital social de subsidiárias integrais e/ou Controladas, em valores superiores àqueles fixados periodicamente pelo Conselho de Administração, salvo se dentro do limite do capital autorizado.

**Artigo 17** - Serão arquivados no Registro de Comércio e publicadas as atas das reuniões do Conselho de Administração que contiverem deliberações destinadas a produzir efeitos perante terceiros.

**Artigo 18** - A Diretoria da Sociedade será composta por, no mínimo, 2 (dois) e, no máximo, 10 (dez) membros, sendo um deles o Diretor Presidente e os demais, diretores sem designação específica. Todos os diretores da Sociedade deverão ser indivíduos residentes no País, acionistas ou não da Sociedade, eleitos pelo Conselho de Administração, com mandato de 2 (dois) anos, permitida a reeleição. O mandato dos diretores da Sociedade estender-se-á até a posse dos seus substitutos.

**Parágrafo 1º** - A reunião do Conselho de Administração que eleger os diretores da Sociedade deverá designar, entre eles, um Diretor Presidente.

**Parágrafo 2º** - Os diretores poderão ser destituídos e substituídos a qualquer tempo, por decisão do Conselho de Administração.

- (i) No caso de vacância do diretor Presidente, este deverá ser substituído por outro diretor até nova designação pelo Conselho de Administração.
- (ii) No caso de vacância no cargo de qualquer outro diretor, o Diretor Presidente deverá designar as funções para outro diretor até que um novo membro seja eleito pelo Conselho de Administração.

**Artigo 19** - A Diretoria terá os deveres e os poderes que a lei e este Estatuto lhe conferem para assegurar a execução fiel e eficiente dos fins da Sociedade.

**Parágrafo Único** - Incumbe aos diretores fornecer ao Conselho de Administração e ao Conselho Fiscal, se instalado, a pedido de qualquer membro destes, as informações que lhes sejam solicitadas ou outras que entenderem relevantes.

**Artigo 20** - Compete ao diretor Presidente, além das funções, atribuições e poderes conferidos pelo Conselho de Administração:

- (a) executar e fazer executar as deliberações das Assembleias Gerais e do Conselho de Administração;
- (b) dirigir a execução do planejamento geral e estabelecer metas e objetivos para a Sociedade;
- (c) coordenar e representar a Sociedade no relacionamento com seus clientes, fornecedores e terceiros em geral;
- (d) dirigir, coordenar e supervisionar as atividades diárias da Sociedade; e

DUCE SP  
22 06 22

- (e) supervisionar e coordenar as atividades dos demais diretores, observadas as atribuições específicas previstas neste Estatuto Social e definidas pelo Conselho de Administração.

**Artigo 21** - A Sociedade será representada:

- (i) mediante as assinaturas de 02 (dois) diretores agindo em conjunto ou um diretor agindo em conjunto com um procurador com poderes bastantes ou dois procuradores com poderes bastantes para:
- (a) representar a Sociedade ativa e passivamente;
  - (b) firmar contratos e assumir obrigações até o limite fixado pelo Conselho de Administração; abrir e movimentar contas bancárias, podendo, para tanto, emitir e endossar cheques; transigir e firmar compromissos; sacar, emitir, endossar para cobrança, caução e/ou desconto, ou aceitar duplicatas ou quaisquer outros títulos de crédito; e
  - (c) prestar fianças, avais ou outras garantias em operações autorizadas pelo Conselho de Administração.
- (ii) mediante a assinatura de um diretor, agindo isoladamente, ou um procurador com poderes bastantes, para:
- (a) emitir e endossar duplicatas para cobrança bancária; endossar cheques para depósito em conta bancária da Sociedade; firmar contratos de câmbio; e, até o limite fixado pelo Conselho de Administração, assinar pedidos de compras e confirmação de vendas; e
  - (b) representar a Sociedade perante qualquer repartição, autarquia ou sociedade de economia mista, federal, estadual ou municipal, desde que não seja para assumir obrigação em nome da Sociedade ou exonerar terceiros perante ela.

**Parágrafo Único** - A Sociedade poderá constituir procuradores com poderes bastantes para, agindo isoladamente ou em conjunto com um diretor ou com outro procurador com poderes bastantes, representá-la conforme determinado no correspondente instrumento de mandato. Os procuradores deverão sempre ser nomeados para fins específicos e, quando "ad negotia", por prazo determinado. A nomeação far-se-á sempre por 2 (dois) diretores.

**Artigo 22** - É vedado a qualquer conselheiro ou diretor, sob pena de responsabilidade pessoal e de perda do cargo que ocupa, a utilização da denominação da Sociedade para atos de qualquer natureza, tais como a prestação de fianças, abonos, avais e outras garantias de mero favor, sempre que estranhos aos negócios e objetivos sociais da Sociedade ou que possam ser tidos como atos de liberalidade.

#### CAPÍTULO IV DOS COMITÊS

**Artigo 23** - A Sociedade, por meio do seu Conselho de Administração, para melhor desempenho de suas funções, poderá instituir comitês de assessoramento, permanentes ou temporários, com funções técnicas e/ou consultivas, sem poder de deliberação.

**Parágrafo 1º** - Os membros dos comitês serão indicados pelo Conselho de Administração.

JUCESP  
22 06 22

**Parágrafo 2º** - Caberá ao Conselho de Administração, nos termos do Artigo 12 deste Estatuto, aprovar os Regimentos Internos dos comitês, que disciplinarão as regras de funcionamento, responsabilidades específicas e atribuições de cada um dos comitês.

## **CAPÍTULO V DO CONSELHO FISCAL**

**Artigo 24** - O Conselho Fiscal funcionará em caráter não permanente e, quando instalado por deliberação da Assembleia Geral, será composto por 4 (quatro) membros efetivos e igual número de suplentes, indicados pelos acionistas, eleitos em Assembleia Geral podendo ser reeleitos. A Assembleia Geral que deliberar pela instalação do Conselho Fiscal determinará a remuneração de seus membros, observados os limites estabelecidos em lei.

## **CAPÍTULO VI DA ASSEMBLEIA GERAL**

**Artigo 25** - A Assembleia Geral reunir-se-á, ordinariamente, uma vez ao ano, no curso dos 4 (quatro) meses imediatamente subsequentes ao encerramento do exercício social, para deliberar sobre as matérias previstas em lei.

**Artigo 26** - A Assembleia Geral reunir-se-á, extraordinariamente, sempre que os interesses societários, este Estatuto Social ou a legislação aplicável exigirem decisões dos acionistas.

**Artigo 27** - Somente poderão comparecer às Assembleias Gerais os proprietários de ações cujos nomes estejam inscritos no Livro de Registro de Ações Nominativas até 48 (quarenta e oito) horas antes da data designada para a realização da correspondente Assembleia.

**Parágrafo Único** - O acionista pode ser representado em Assembleia Geral por procurador constituído há menos de 1 (um) ano, que seja acionista, administrador da Sociedade ou advogado.

**Artigo 28** - As deliberações das Assembleias Gerais serão tomadas por maioria de votos, não computando os votos em branco, ressalvadas as exceções de lei e as deliberações sobre os assuntos relacionadas no Artigo 30 abaixo, as quais deverão ser aprovadas por acionistas representando, no mínimo, 2/3 (dois terços) das ações com direito a voto.

**Artigo 29** - Os avisos de convocação de Assembleias Gerais deverão ser enviados aos acionistas da Sociedade no mínimo, 10 (dez) dias úteis de antecedência da data de realização da correspondente Assembleia, por carta ou e-mail com confirmação de recebimento dos destinatários.

**Artigo 30** - O quórum de instalação das Assembleias Gerais será aquele previsto em lei, exceto para os assuntos relacionados abaixo, nos quais o quórum mínimo de instalação deverá ser de titulares de ações representando, pelo menos, 2/3 (dois terços) das ações com direito a voto:

- (a) aquisição de outras sociedades, investimentos relevantes em outras sociedades ou associação, inclusive sob a forma de "joint venture", da Sociedade com outras sociedades ou grupos;
- (b) incorporação, cisão, fusão, transformação ou liquidação da Sociedade;
- (c) reforma do Estatuto Social ou alteração dos objetivos da Sociedade;

Página 7 de 10

*(as assinaturas Digitais, com uso de certificado digital emitido nos termos exigidos pelo ICP-Brasil, apostas neste documento têm o mesmo valor legal e eficácia das assinaturas físicas, uma vez que a autoria e a integridade deste documento podem ser seguramente verificadas, sendo integralmente válida e eficaz, em todo o seu conteúdo)*



DUCE SP  
22 06 22

- (d) aumento do capital social;
- (e) alteração da razão social ou nome fantasia da Sociedade, e
- (f) modificações nos direitos pertinentes a ações, classes de ações, dividendos, preferências ou resgates de ações.

## CAPÍTULO VII OUVIDORIA

**Artigo 31** - A Sociedade aderirá à Ouvidoria instituída pela Elo Participações Ltda. ("EloPar"), composta de 1 (um) Ouvidor, com formação superior e bons conhecimentos do negócio da Sociedade, designado e destituível pelos Sócios, com mandato de 2 (dois) anos, sendo possível a renovação de mandato por igual período mediante deliberação dos Sócios.

**Parágrafo 1º** - A Ouvidoria terá por atribuição:

- a) zelar pela estrita observância das normas legais e regulamentares relativas aos direitos do consumidor e de atuar como canal de comunicação entre as Investidas sobre as quais dispõe o "caput" deste item, os clientes e usuários de produtos e serviços, inclusive na mediação de conflitos;
- b) receber, registrar, instruir, analisar e dar tratamento formal e adequado às reclamações dos clientes e usuários de produtos e serviços das Investidas sobre as quais dispõe o "caput" deste item, que não forem solucionadas pelo atendimento habitual realizado pelos canais de atendimento a clientes;
- c) prestar os esclarecimentos necessários e dar ciência aos reclamantes acerca do andamento de suas demandas e das providências adotadas;
- d) informar aos reclamantes o prazo previsto para resposta final, o qual deverá respeitar o prazo legal;
- e) encaminhar resposta conclusiva para a demanda dos reclamantes até o prazo informado na letra "d";
- f) propor aos competentes órgãos internos, na forma da regulamentação aplicável, medidas corretivas ou de aprimoramento de procedimentos e rotinas, em decorrência da análise das reclamações recebidas; e
- g) elaborar e encaminhar aos competentes órgãos internos, na forma da regulamentação aplicável, ao final de cada semestre, relatório quantitativo e qualitativo acerca da atuação da Ouvidoria, contendo proposições de que trata a letra "f", quando existentes.

**Parágrafo 2º** - A Sociedade:

- a) manterá condições adequadas para o funcionamento da Ouvidoria, bem como para que sua atuação seja pautada pela transparência, independência, imparcialidade e isenção; e
- b) assegurará o acesso da Ouvidoria às informações necessárias para a elaboração de resposta adequada às reclamações recebidas, com total apoio administrativo, podendo requisitar informações e documentos para o exercício de suas atividades.

JUCESP  
22 06 22

## CAPÍTULO VIII EXERCÍCIO SOCIAL

**Artigo 32** - O exercício social será encerrado em 31 de dezembro de cada ano, em cuja data serão preparados o balanço e os relatórios financeiros.

**Parágrafo 1º** - Do resultado do exercício serão deduzidos os prejuízos acumulados e a provisão para o imposto de renda.

**Parágrafo 2º** - Dos lucros líquidos obtidos no exercício social, 5% (cinco por cento) serão deduzidos para constituir a reserva legal até que esta reserva atinja 20% do capital social.

**Parágrafo 3º** - Os acionistas terão direito de receber, em cada exercício, um dividendo mínimo obrigatório correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) do lucro líquido ajustado de acordo com o disposto no Artigo 202 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 e posteriores alterações, podendo a Assembleia Geral, desde que não haja oposição de qualquer acionista presente, deliberar a distribuição de dividendo inferior ao obrigatório, ou a retenção de todo o lucro.

**Parágrafo 4º** - Por proposta dos órgãos da administração, uma parcela dos lucros da Sociedade, formada por até 100% (cem por cento) dos lucros que remanescerem após as deduções legais e estatutárias, poderá ser destinada à formação de "Reserva de Expansão", que terá por fim financiar a expansão das atividades da Sociedade, bem como reforçar o seu capital de giro, não podendo esta reserva ultrapassar o valor de 95% (noventa e cinco por cento) do capital social da Sociedade. Os recursos atribuídos à Reserva de Expansão, desde que não impactem o fim a que foram constituídos, por sugestão da Diretoria da Sociedade e deliberação do Conselho de Administração, *ad referendum* da Assembleia Geral, também poderão, a qualquer tempo, ser revertidos e distribuídos, de forma integral ou parcial, aos acionistas a título de dividendos.

**Parágrafo 5º** - À conta de Lucros Acumulados ou de Reservas de Lucros existentes, a Diretoria, mediante aprovação do Conselho de Administração, fica autorizada a declarar e pagar dividendos intermediários.

**Parágrafo 6º** - Poderá a Diretoria, ainda, mediante aprovação do Conselho de Administração, autorizar a distribuição de lucros aos acionistas a título de juros sobre o capital próprio, nos termos da legislação específica, em substituição total ou parcial dos dividendos intermediários, cuja declaração lhe é facultada pelo parágrafo anterior ou, ainda, em adição aos mesmos.

**Parágrafo 7º** - Os juros eventualmente pagos aos acionistas serão imputados, líquidos do imposto de renda na fonte, ao valor do dividendo mínimo obrigatório do exercício (25%).

**Parágrafo 8º** - A Assembleia Geral decidirá sobre o destino a ser dado ao eventual saldo do lucro líquido apurado no exercício.

**Parágrafo 9º** - A Sociedade poderá preparar balanços intermediários, a qualquer tempo, para cumprir requisitos legais ou para fins de conveniência, inclusive para fins de distribuição antecipada de dividendos.

Página 9 de 10

*(as assinaturas Digitais, com uso de certificado digital emitido nos termos exigidos pelo ICP-Brasil, apostas neste documento têm o mesmo valor legal e eficácia das assinaturas físicas, uma vez que a autoria e a integridade deste documento podem ser seguramente verificadas, sendo integralmente válida e eficaz, em todo o seu conteúdo)*

DUCESP  
22 06 22

#### CAPÍTULO IX LIQUIDAÇÃO

**Artigo 33** - A Sociedade será liquidada nos casos previstos em lei, competindo à Assembleia Geral estabelecer o modo de liquidação e nomear o liquidante.

#### CAPÍTULO X DISPOSIÇÕES FINAIS

**Artigo 34** - Os casos omissos neste Estatuto Social serão resolvidos pela Assembleia Geral.”.

Certificamos que o presente Estatuto Social contém as alterações deliberadas na Assembleia Geral Extraordinária da Alelo S.A. de 31.5.2022.

\_\_\_\_\_  
Esther Dalmas  
*Presidente da mesa*

\_\_\_\_\_  
Wilson Fontoura da Silva  
*Secretário da mesa*





# DUCESP

## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

### 22 06 22

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal de Assinaturas Certisign. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://www.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/E7B2-14FD-4F5D-3EB5> ou vá até o site <https://www.portaldeassinaturas.com.br> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: E7B2-14FD-4F5D-3EB5



#### Hash do Documento

4992613F0444ADBAFA71353569D726B8BA01B9E40F2E101DB0E964D2F2B1B7ED

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 09/06/2022 é(são) :

☒ Esther Dalmas - 008.032.848-29 em 09/06/2022 14:39 UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital

☒ VILSON FONTOURA DA SILVA - 285.067.968-22 em 08/06/2022

14:54 UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital



JUCESP  
13 05 24JUCESP PROTOCOLO  
2.180.767/24-9

CONVÊNIO BARUEIRO

## ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A.

CNPJ 04.740.876/0001-25

NIRE 35.300.187.610

## ATA DA REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO REALIZADA EM 29.5.2024, ÀS 8H15

**DATA, HORA E LOCAL:** Aos 29 dias do mês de maio de 2024, às 8h15, de forma híbrida, na Alameda Xingu, 512, 8º andar, Ala Executiva, Edifício “Condomínio Evolution Corporate”, Alphaville, Barueri, SP, CEP 06455-030, e por videoconferência.

**MESA:** Presidente: Vinicius Urias Favarão; Secretário: Vilson Fontoura da Silva.

**PRESENÇA:** A Totalidade dos membros do Conselho de Administração.

**CONVOCAÇÃO:** Realizada nos termos do Regimento Interno do Conselho de Administração.

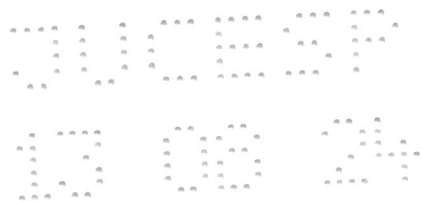
**ORDEM DO DIA:** 1) eleger, entre si, o Presidente e o Vice-Presidente deste Órgão; e 2) eleger os Diretores da Sociedade.

**DELIBERAÇÕES:** Instalada a reunião, os membros do Conselho de Administração deliberaram, por unanimidade:

- 1) em conformidade com o Parágrafo Primeiro do Artigo 9º do Estatuto Social, procederam à eleição, entre si, do Presidente e Vice-Presidente deste Órgão, tendo a escolha recaída nos nomes: Presidente: Sr. Vinicius Urias Favarão; e Vice-Presidente: Sra. Lucinéia Possar; e
- 2) reeleger Diretores da Sociedade, com prazo de mandato até a primeira Reunião do Conselho de Administração que ocorrerá após a Assembleia Geral Ordinária a ser realizada no ano de 2026, conforme segue: **Diretores sem designação específica:** Sra. **ESTHER DALMAS**, brasileira, divorciada, advogada, OAB/SP 108.320, CPF 008.032.848-29; e Sr. **FLÁVIO AUGUSTO CORRÊA BASILIO**, brasileiro, casado, administrador, RG 12.625.436 SSP-MG, CPF 049.977.126-55, ambos com domicílio na Alameda Xingu, 512, 8º andar, Edifício “Condomínio Evolution Corporate”, Alphaville, Barueri, SP, CEP 06455-030, Alphaville, Barueri, SP, CEP 06455-030.

Os Diretores ora reeleitos: (i) terão prazo de mandato até a primeira Reunião do Conselho de Administração que ocorrer após a Assembleia Geral Ordinária do ano de 2026, sendo que seus nomes serão levados à aprovação do Banco Central do Brasil, após o que tomarão posse de seus cargos; e (ii) arquivaram na sede social da Sociedade declarações, sob as penas da lei, de que atendem às condições prévias de elegibilidade previstas nos Artigos 146 e 147 da Lei nº 6.404/76, na Instrução Normativa BCB nº 103, de 30.4.2021, e na Resolução 81 de 25.3.2021.

*(as assinaturas eletrônicas apostas nesta ata têm o mesmo valor legal e eficácia das assinaturas físicas, uma vez que a autoria e a integridade desta ata podem ser seguramente verificadas, a qual será devidamente arquivada em livro próprio da Sociedade)*



**ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A.**  
CNPJ 04.740.876/0001-25  
NIRE 35.300.187.610

**ATA DA REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO REALIZADA EM 29.5.2024, ÀS 8H15**

**ENCERRAMENTO:** Nada mais havendo a tratar, foram encerrados os trabalhos e lavrada a presente ata, que, lida e aprovada, foi assinada por todos os presentes. aa) Mesa: Sr. Vinicius Urias Favarão - Presidente; Sr. Vilson Fontoura da Silva - Secretário; Membros do Conselho de Administração: Sra. Vinicius Urias Favarão - Presidente, Sra. Lucinéia Possar - Vice-Presidente, Sra. Ana Júlia de Vasconcelos Carepa, Srs. Marcelo de Araújo Noronha, Euler Antônio Luz Mathias, José Ramos Rocha Neto e Bruno Alves do Nascimento - Membros.

Certifico que esta é cópia fiel da ata original lavrada em livro próprio da Sociedade.

Vilson Fontoura da Silva  
Secretário



(as assinaturas eletrônicas apostas nesta ata têm o mesmo valor legal e eficácia das assinaturas físicas, uma vez que a autoria e a integridade desta ata podem ser seguramente verificadas, a qual será devidamente arquivada em livro próprio da Sociedade)



## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma IziSign. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://izisign.com.br/Verificar/CA8C-EB29-D8BC-62DB> ou vá até o site <https://izisign.com.br> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

**Código para verificação: CA8C-EB29-D8BC-62DB**



### Hash do Documento

D0DE00630B949976826BA1932B25B850ECB6B9B579C0C2C30B8362872F35931B

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 02/08/2024 é(são) :

☒ VILSON FONTOURA DA SILVA - 285.067.968-22 em 02/08/2024

11:36 UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital



**PINHEIRO NETO**  
A D V O G A D O S

<b>SÃO PAULO</b> R. Hungria, 1.100 01455-906 São Paulo - SP t. +55 (11) 3247 8400	<b>RIO DE JANEIRO</b> R. Humaitá, 275 16º andar 22261-005 Rio de Janeiro - RJ t. +55 (21) 2506 1600	<b>BRASÍLIA</b> SAFS. Quadra 2 Bloco B Ed. Via Office - 3º andar 70070-600 Brasília - DF t. +55 (61) 3312 9400	<b>PALO ALTO</b> 228 Hamilton Avenue, 3rd floor CA 94301 USA t. +1 650 798 5068	<b>TÓQUIO</b> 1-6-2 Marunouchi, Chiyoda-ku, 21st floor 100-0005 Tokyo - Japan t. +81 (3) 3216 7191
---	--	---	---	---

Excelentíssimo Sr. Dr. Juiz de Direito da \_ Vara da Fazenda Pública de São Paulo

**Pedido liminar. Urgente**

**ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A.** ("Alelo"), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/ME sob o nº 04.740.876/0001-25, com sede em Barueri, Estado de São Paulo, na Alameda Xingu, nº 512, 3º, 4º e 16º (parte) andares, CEP nº 06455-030 (doc. 1), por seus advogados (doc. 2), com fundamento no artigo 5º, LXIX, da Constituição Federal, e na Lei nº 12.016/2009, vem, respeitosamente, impetrar

**MANDADO DE SEGURANÇA**

**(com pedido liminar *inaudita altera parte*)**

contra ato coator praticado pelo Ilmo. Coordenador de Administração Geral, Prof. Dr. João Maurício Gama Boaventura, da **Universidade De São Paulo** ("USP"), inscrita no CNPJ sob o nº 63.025.530/0001-04, localizada na Rua da Reitoria, 374, 1º andar, Cidade Universitária, Butantã, São Paulo/SP, CEP nº 05508-220 ("Impetrados"), consubstanciado na inclusão de exigência ilegal no item 5.1 do edital e na cláusula 10.1 da minuta de contrato administrativo (anexo III do edital), referentes ao credenciamento nº 2/2023 ("Licitação"), pelas razões de fato e de direito expostas a seguir.

**PINHEIRONETO**  
ADVOGADOS

**I - DOS FATOS E DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO**

1. **Certame.** Trata-se de Licitação para o credenciamento de empresas facilitadoras para a prestação dos serviços de implementação, gerenciamento e administração de cartão de vale refeição (doc. 3).

2. Para que as futuras credenciadas (empresas facilitadoras) possam executar o futuro contrato, ou seja, fornecer os cartões vale refeição para os servidores beneficiários, a USP, por óbvio, deve repassar a elas os valores referentes ao benefício para “depósito” nos respectivos cartões.

3. **PAT.** Era prática de mercado -- e, até então, legalmente possível -- que o repasse das verbas fosse realizado postecipadamente, ou seja, após a disponibilização, pelas empresas facilitadoras, do valor do benefício no cartão vale alimentação entregue aos trabalhadores.

4. Entretanto, as regras do Programa de Alimentação do Trabalhador (“PAT”) foram substancialmente alteradas pelo Decreto nº 10.854/2021 e pela Lei nº 14.422/2022. Entre outras mudanças, houve expressa vedação à concessão de prazos para o repasse, senão:

**Decreto 10.854/2021 (PAT):**

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.

**Lei 14.442/2022**

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.

**PINHEIRONETO**  
A D V O G A D O S

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;

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

III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

(...).

Art. 5º A Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, passa a vigorar com as seguintes alterações:

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;

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

III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

(...).

5. **Disposições do edital.** O próprio edital da Licitação, registra-se, reconhece em seu item 1.2 “a” e “b” que o objeto da contratação é regido pelo Decreto nº 10.854/2021 e pela Lei nº 14.442/2022.

6. E mais: o edital vai além e, no item A.I do Anexo IV, indica que:

O Decreto Federal nº 10.854/2021 introduziu novas regras para as contratações dos benefícios Alimentação e Refeição e, entre as principais, elencamos: (...) **vedação ao estabelecimento de prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga desses valores (obrigatoriedade de pagamento antecipado).**

7. **Ato coator.** Ainda assim, os Impetrados insistem em prever no edital da Licitação prazo de repasse postecipado -- e ilegal --, veja-se:

5.1. Condição de Pagamento (conforme Cláusula Décima do ANEXO III - MINUTA DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS)



**PINHEIRONETO**  
ADVOGADOS

10.1. O pagamento será efetuado à CONTRATADA por período vencido (mensal), no **prazo de 15 (quinze) dias corridos, contados do primeiro dia seguinte ao recebimento provisório do objeto contratado**, nos termos da Portaria GR 4.710, de 25/02/2010. A ordem de pagamento será emitida pela Tesouraria Central da Reitoria, a favor da CONTRATADA, exclusivamente em conta corrente do BANCO DO BRASIL S/A., a ser indicada pela CONTRATADA, ficando terminantemente vedada a negociação da duplicata mercantil na rede bancária ou com terceiros.

8. Em outras palavras, apesar de haver exigência legal expressa no sentido de que tais repasses devem ser antecipados, ou seja, efetuados pela contratante (no caso, a USP) antes de as empresas facilitadoras disponibilizarem os respectivos valores nos cartões dos trabalhadores, a USP insiste em prever que esse repasse será feito postecipadamente.

9. A bem da verdade, a USP pretende ser financiada pelas futuras credenciadas (empresas facilitadoras): primeiro, exige-se que os valores referentes ao benefício sejam antecipados pelas empresas credenciadas e disponibilizados aos trabalhadores beneficiários. O repasse devido às credenciadas será feito pela USP depois, no prazo de até 15 (quinze) dias após o adiantamento desses recursos.

10. **Licitação anterior e decisão do Tribunal de Contas.** Antes da Licitação ora em discussão, a USP havia deflagrado outro certame para a contratação dos mesmos serviços. Várias empresas potencialmente interessadas, inclusive a Alelo, impugnaram aquele edital e, diante da manutenção das ilegalidades, representaram ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ("TCE").

11. Um dos pontos discutidos junto ao TCE foi justamente a ilegalidade de previsão de prazo de repasse postecipado. Conforme informado pela USP no edital da Licitação, o TCE de fato entendeu naquelas representações que o repasse em discussão deveria ocorrer postecipadamente, após a disponibilização pelas empresas facilitadoras do valor do benefício nos cartões entregues aos trabalhadores.

12. Confira-se o informado pela USP no item G, do Anexo IV, do edital da Licitação:

**PINHEIRONETO**  
ADVOGADOS

O TCE-SP, no âmbito de sua competência, expressou sua posição no Acórdão nº 20318/2023, publicado no Diário Oficial Eletrônico TCESP em 29/05/2023. Esse Acórdão concluiu que: "*Considerando que nos contratos de fornecimento de vales refeição e alimentação, a despesa pública abrange a taxa de administração acima de zero, juntamente com a transferência dos valores referentes aos créditos nos cartões dos beneficiários, essa transferência constitui um pagamento de despesa pública e deve estar em conformidade com as etapas definidas pelos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64.*"

13. **Direito líquido e certo.** No entanto, prever prazo de repasse postecipado é ilegal. As justificativas apresentadas pela USP devem afastados.

14. Não são necessárias maiores delongas para se afirmar que editais de licitação (e minutas de contratos administrativos) não podem conter exigências e/ou cláusulas que violem texto legal expresse.

15. Basta uma simples leitura das regras do PAT colacionadas acima para se verificar que os repasses devem ser antecipados. Qualquer exigência que desconfigure a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores é ilegal.

16. Para que não parem dúvidas: o artigo 175 do Decreto nº 10.854/2021 é taxativo ao prever que *no âmbito do contrato celebrado* entre empregadores e empresas facilitadoras -- leia-se, entre a USP e as futuras credenciadas -- não se pode prever *prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores*. A legislação de regência é clara e expressa.

17. Se não bastasse, de acordo com as regras do Banco Central ("BACEN")<sup>1</sup>, empresas como a Alelo gerenciam conta de pagamento do tipo pré-paga, na qual os recursos devem ser depositados previamente.

18. Nesse contexto, em linha com o parecer nº 311/2016 da Procuradoria Geral do BACEN, a Alelo não pode usar recursos próprios para lastrear a emissão de

---

<sup>1</sup> <https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/instpagamento.asp?frame=1>

**PINHEIRONETO**  
ADVOGADOS

moeda eletrônica. Ou seja, a Alelo (tal como as demais empresas do setor) não pode disponibilizar valores nos cartões-alimentação sem antes ter recebido o repasse necessário por parte do empregador (no caso, da USP).

19. As conclusões principais do referido Parecer são as seguintes:

- a) a utilização de recursos próprios ou captados junto a terceiros que não tenham relação com o usuário final, como lastro à emissão de moeda eletrônica, encontra óbices jurídicos na lei e na regulamentação em vigor, devendo as instituições de pagamento **exigirem o aporte prévio** de recursos denominados em reais pelo titular da conta ou por quem detenha obrigação frente a este último; e
- b) a utilização por emissoras de moeda eletrônica de recursos próprios ou captados junto a terceiros, como lastro para a emissão da moeda eletrônica, causaria uma **exposição indevida a riscos de crédito**, bem como abriria espaço à confusão patrimonial (levando em conta o regime de patrimônio separado).

20. Portanto, a Alelo, e outras empresas do setor, por força de exigência do BACEN, não podem disponibilizar o crédito referente ao auxílio-refeição aos trabalhadores sem antes receber o repasse necessário por parte do empregador (nesse caso, da USP).

21. Por fim, acerca dos fundamentos esboçados pelo TCE, cumpre esclarecer que o “repasse”, independentemente de ser ou não uma despesa pública, **não é pagamento**, na medida em que não é feito em favor do contratado (no caso, empresas facilitadoras/credenciadas).

22. O referido repasse é providência/encargo do empregador (da USP) que configura **insumo** essencial para a execução do contrato administrativo. Ou seja, o contratado (no caso, empresas facilitadoras/credenciadas) só consegue executar os serviços pelos quais foi contratado se receber previamente o repasse.

**PINHEIRONETO**  
ADVOGADOS

23. Reitere-se: o “repasso” é integralmente creditado nos cartões vale refeição dos beneficiários/trabalhadores. As empresas facilitadoras/credenciadas não recebem esses valores a título de pagamento ou contraprestação.

24. Não há, pois, que se falar em pagamento antecipado. De toda forma, mesmo que se considere que o repasse seja “pagamento”, o que se admite apenas para fins de argumentação, e que as regras da Lei nº 4.320/64 sejam aplicáveis, também não haveria qualquer óbice legal, no âmbito do direito administrativo/financeiro, para que o repasse seja feito antecipadamente.

25. Isso porque o Tribunal de Contas da União - TCU (Acórdão nº 2.856/2019 – Primeira Câmara) e o próprio TCE (TC-000332.989.20-1 - Segunda Câmara) permitem a realização de pagamento antecipado no âmbito de contrato administrativos. E, destaca-se, precedentes formados na égide da Lei nº 8.666/93.

26. Ou seja, ao contrário do sustentado pelo TCE, as fases de *empenho*, *liquidação* e *pagamento* para a realização de despesa pública não impedem seja previsto em contrato administrativo cláusula de pagamento antecipado, ainda que excepcionalmente.

27. Ademais, a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) prevê que:

Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

**§ 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.**

§ 2º A Administração poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado.

§ 3º Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido.

28. E, no presente caso, o repasse deve ser feito previamente em favor do contratado (empresas facilitadoras/credenciadas), sob pena de o contrato

**PINHEIRONETO**  
ADVOGADOS

administrativo simplesmente não poder ser executado, pois passaria a ter objeto ilícito, em razão das regras do PAT e bancárias citadas acima.

**II - NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DA LICITAÇÃO**

29. Nos termos do artigo 7, III, da Lei nº 12.016/2009, o ato coator deve ser suspenso quando houver fundamento relevante e perigo na demora. *In casu*, o *fumus boni juris* ressaí da ilegalidade do ato coator.

30. Não se pode admitir que licitações e decorrentes contratos administrativos contemplem (e sejam executados) em violação a disposições legais. Tratar-se-ia de hipótese de contrato com objeto ilícito: benefício vale refeição oferecido em desrespeito à exigida natureza pré-paga e em violação às regras de regência.

31. Por sua vez, há perigo na demora porque o prazo para a apresentação de proposta na Licitação vence em 18.9.2023, próxima segunda-feira. Para apresentar proposta, a Alelo deve obrigatoriamente concordar com os -- ilegais -- termos do edital, o que inclui o prazo postecipado de repasse.

32. Consequentemente, caso a liminar ora requerida seja indeferida, o que se admite apenas para argumentar, a Alelo se verá furtada em definitivo do seu direito de participar da Licitação, o que nunca poderá ser remediado -- nem mesmo se a segurança for concedida ao final.

33. Além disso, as disposições ilegais em questão podem impedir que outras empresas interessadas participem da Licitação, fulminando a competitividade do certame e reduzindo o leque de escolha dos trabalhadores beneficiários.

34. Mister se faz, portanto, seja concedida medida liminar com urgência para suspender a Licitação, até que o presente mandado de segurança seja julgado no mérito. Na hipótese de qualquer contrato administrativo ser celebrado em decorrência da Licitação, requer, subsidiariamente, a imediata suspensão da sua execução, considerando a ilicitude de seu objeto.

**PINHEIRONETO**  
ADVOGADOS

**III - PEDIDOS**

35. Uma vez concedida a medida liminar pleiteada acima, requer:

- a) a notificação da autoridade coatora, a fim de que preste as informações que entender pertinentes, no endereço indicado no preâmbulo;
- b) dê-se ciência do presente feito à Universidade do Estado de São Paulo; e
- c) a intimação do Ministério Público, na forma do art. 12 da Lei nº 12.016/09.

36. Ao final, requer a concessão da segurança pleiteada para cassar em definitivo o ato coator impugnado e declarar nulo de pleno direito o edital da Licitação, em decorrência da ilegal exigência de prazo de repasse postecipado prevista no item 5.1 do edital e na cláusula 10.1 da minuta de contrato administrativo (anexo III do edital).

37. Por derradeiro, requer sejam todas as intimações, publicações e demais notificações realizadas, exclusivamente, sob pena de nulidade, em nome de **Ricardo Pagliari Levy** ([rlevy@pn.com.br](mailto:rlevy@pn.com.br)) e **Thiago Magalhães Freitas Sá** ([tsa@pn.com.br](mailto:tsa@pn.com.br)), com endereço profissional na Rua Hungria, nº 1100, São Paulo, SP.

38. Dá-se à causa o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Termos em que  
Pede deferimento.

São Paulo, 14 de setembro de 2023.

**Ricardo Pagliari Levy**  
OAB/SP nº 155.566

**Thiago Magalhães Freitas Sá**  
OAB/SP nº 429.818





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**COMARCA DE SÃO PAULO**

**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**

**8ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Viaduto Dona Paulina, 80, 7º andar, Centro - CEP 01501-020, Fone:  
(11)3489-6550, São Paulo-SP - E-mail: sp8faz@tjsp.jus.br

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

**DECISÃO**

Processo Digital nº: **1060394-88.2023.8.26.0053**  
Classe - Assunto: **Mandado de Segurança Cível - Licitações**  
Impetrante: **Alelo Instituição de Pagamentos S.a**  
Impetrado: **Ilmo. Coordenador de Administração Geral, Prof. Dr. João Maurício Gama Boaventura**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Josué Vilela Pimentel**

Vistos.

ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A. impetra o presente mandado de segurança, com pedido liminar, contra ato do Ilmo. Sr. COORDENADOR DE ADMINISTRAÇÃO GERAL DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP).

Requer a concessão de medida liminar para determinar a suspensão do Credenciamento n. 2/2023 por vício de ilegalidade em seu edital de convocação, posto prever a postergação dos repasses dos valores referentes ao benefício do cartão de vale alimentação.

É o relatório.

Decido.

Muito embora nos estreitos limites da cognição perfunctória possível na atual fase processual, vislumbram-se presentes os requisitos legais autorizadores da concessão da medida liminar, entretanto, o "fumus boni juris" e o "periculum in mora".

Com efeito, o artigo 175 do Decreto n. 10.854/2021 veda a exigência de prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores.

É certo, entretanto, que o item "10.1" do edital prevê que o pagamento será efetuado à Contratada por período vencido (mensal), no prazo de 15 (quinze) dias corridos, contados do primeiro dia seguinte ao recebimento provisório do objeto contratado, o que contraria a legislação de regência da questão (Lei 14.442/22 e Decreto 10.854/2021), aos quais o item "1.2" do edital faz menção expressa.

Há, pois, aparente violação da legislação federal mencionada, o que, por via direta, implica na necessidade imediata de suspensão da licitação, considerando-se o encerramento do prazo antes que seja possível obter as informações do impetrado.

Nesses termos, DEFIROo pedido liminar para determinar a suspensão do prazo de Credenciamento no referido certame n. 2/2023, por aparente vício de ilegalidade no edital de convocação consistente na previsão de postergação dos repasses dos valores referentes ao benefício do cartão de vale alimentação.

Notifique-se, servindo a presente como mandado e ofício.

Intime-se.

São Paulo, 14 de setembro de 2023.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,  
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**



Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Setaq - Serviço de Taquigrafia

Julgamento do Processo

**TCE/007281/2023**

Sessão Plenária em 12/12/2023 às 14h55

## **DENÚNCIA**

**RELATOR: CONS. GILDÁSIO PENEDO FILHO**

**PROCESSO: TCE/007281/2023**

**NATUREZA: DENÚNCIA**

**DENUNCIANTE: ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A.**

**ADVOGADOS DA DENUNCIANTE: RICARDO PAGLIARI LEVY (OAB/SP Nº 155.566), THIAGO MAGALHÃES FREITAS SÁ (OAB/SP Nº 429.818) E SAMUEL LOPES PARMEGIANI OAB/SP 455.180)**

**DENUNCIADA: FUNDAÇÃO ESTATAL SAÚDE DA FAMÍLIA (FESF)/PREGÃO ELETRÔNICO Nº 09/2023**

**NOTIFICADO: RICARDO LUIZ DIAS MENDONÇA (DIRETOR-GERAL DA FUNDAÇÃO ESTATAL SAÚDE DA FAMÍLIA-FESF)**

**CONSELHEIRO-PRESIDENTE MARCUS PRESÍDIO:** - Com a palavra, o conselheiro relator, e já defiro o pedido de sustentação oral feito por Dr. Thiago Magalhães Freitas de Sá, OAB/SP Nº 429.818. V.Sa. tem o tempo de dez minutos, prorrogáveis por mais cinco, após o voto do relator. Com a palavra o conselheiro Gildásio Penedo.

**CONSELHEIRO GILDÁSIO PENEDO FILHO:** - Perfeitamente, Excelência. Saúdo V.Exa., estendendo também os cumprimentos aos Srs. Conselheiros, a representação da Procuradoria de Contas e todos aqueles que nos acompanham aqui de forma presencial, de modo especial, saudando a presença do patrono da denunciante, Sr. Thiago Sá que aqui se faz presente e, também aqueles que nos acompanham de forma virtual.

Sr. Presidente, o relatório foi disponibilizado com a devida antecedência. Portanto, passarei logo à proposta de voto, caso não haja objeção. Pelo silêncio, tenho por acolhida a proposta.

Consoante já explicitado, a Denúncia ora sob exame hostiliza procedimento licitatório instaurado pela Fundação Estatal Saúde da Família – FESF que teve como objetivo a contratação de “empresa especializada na prestação de serviço de alimentação/refeição por meio



Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Setaq - Serviço de Taquigrafia

Julgamento do Processo

**TCE/007281/2023**

Sessão Plenária em 12/12/2023 às 14h55

de cartão eletrônico, com tecnologia de chip, visando atender às necessidades dos trabalhadores” que lhes prestam serviço, certo, para a denunciante, através dessa peça que o édito convocatório do certame “afrota a legislação atual aplicável aos serviços licitados. Isso porque tanto a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) quanto as regras do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) proíbem expressamente:

- 1) A oferta de taxa negativa.
- 2) A previsão de prazo de repasse (pagamento) postecipado”.

A ALELO, que é a denunciante, desenvolve a tese de que as prescrições contidas na Lei Federal nº 14.442/2022, bem como as diretivas traçadas no Decreto nº 10.854/2021 e na Portaria do Ministério do Trabalho nº 672/2021, proíbem a concessão de prazos para repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados, fulminando, portanto, o item ‘10.1’ do Termo de Referência, motivo pelo qual, e dentro desses fundamentos, postula a denunciante a concessão de Medida Cautelar para determinar que a FESF mantenha suspensa a licitação.

- 2) Que adeque, desde logo, o Termo de Referência nº 252/2023, para prever que o repasse (pagamento) dos valores ao contratado deverão ocorrer de forma antecipada.

E, no mérito, que lhe seja concedida a representação da Denúncia julgada como procedente, quanto à contratação emergencial a ser realizada pela FESF, que o repasse (pagamento) dos valores sejam depositados pelo contratado em favor dos trabalhadores e seja proibida a oferta de taxa negativa.

O primeiro ponto que carece de enfrentamento é pertinente à competência desta Corte para dirimir a presente Denúncia, é a questão da competência.



Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Setaq - Serviço de Taquigrafia

Julgamento do Processo

**TCE/007281/2023**

Sessão Plenária em 12/12/2023 às 14h55

Seguindo na trilha aberta já em julgamento precedente TCE/001125/2023, da lavra do nobre conselheiro Dr. Pedro Lino de Souza, tenho que este TCE detém competência para apreciar a Denúncia em foco, embora seu exame esteja limitado, e efetivamente limitado, à aquisição dos serviços de alimentação/refeição custeados com recursos públicos de origem estadual, em conformidade com o parecer exarado pela ATEJ.

Com efeito, desponta do item '9' do Edital 009/2023 que a fonte de recursos prevista para tal contratação será dotação orçamentária: "DGI/SECEX/DG/DGS, FESF TECH, Contratos de Programas: Telessaúde, Apoio Institucional, HPP, Regulação/Mediação, LACEN, Convênios, Programa Primeiro Emprego, Maternidade de Camaçari, Policlínicas, Serviço Multiprofissional", ademais da existência nos Autos do informe trazidos sob a Ref. 3144314-2, que foi consignado a disponibilidade de recursos orçamentários para atender à realização do ajuste, "conforme a vigência dos serviços contratualizados pela SESAB e FESF SUS" e aqui destacamos, em ordem a espantar o entendimento de que a totalidade dos recursos envolvidos proveem de fonte estadual, nada obstante a declaração firmada no Documento Ref. 3144311-1. Assim, o Estado da Bahia é apenas um dos cofinanciadores da FESF. E aqui é bom frisar.

Conheço, portanto, em parte, da Denúncia, cumprindo examinar na extensão aqui proposta o seu mérito. Aqui vejamos:

A primeira questão que se apresenta para análise diz respeito ao procedimento de caráter emergencial então instaurado para viabilizar a contratação, por seis meses, dos serviços de administração e intermediação de benefício alimentação/refeição mediante cartão eletrônico.

Quanto a essa matéria, impende assinalar que a pretensão deduzida em sede de liminar pela ALELO não comporta deferimento pelas circunstâncias de:



Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Setaq - Serviço de Taquigrafia

Julgamento do Processo

**TCE/007281/2023**

Sessão Plenária em 12/12/2023 às 14h55

1) Tratar-se de contrato emergencial, com prazo certo, com duração que se mostra razoável em face de seu objeto, a par de engendrar.

2) O chamado *periculum in mora* reverso, presente a função social da contratação em ordem a preservar os efeitos produzidos e assegurar sua produção futura.

Com efeito, privar os empregados/colaboradores da denunciada (art. 2º, *caput*, da Lei 6.321/76) desse importante benefício de natureza alimentar traduz uma inversão intolerável dos requisitos que devem nortear a concessão de uma Medida Cautelar, sabido, desde os romanos, que *venter non patitur dilationem*.

Nesse prumo, impõe-se deixar bem marcado que mediante ponderação entre os interesses em jogo a supremacia do direito à vida sobreleva aos demais, e atender às necessidades nutricionais dos trabalhadores se insere claramente neste espectro, especialmente quando não se perde de vista que o ajuste impugnado favorece milhares de trabalhadores, (estimados em 7.000), encontrando-se em curso e prestes a se exaurir, nada recomendando, aliás tudo desfavorecendo, o deferimento de liminar fosse no início do feito seja já agora nos estertores da citada avença, já que o contrato emergencial está com data marcada para expirar agora em fevereiro.

Prosseguindo no equacionamento das imputações lançadas, força convir que os questionamentos endereçados ao Termo de Referência quedam-se prejudicados, dado o fato de disciplinar uma contratação emergencial em plena execução, consoante se depreende referendado, mais precisamente de seu item '1'.

Ademais, sequer sob a perspectiva versada pelo Ministério Público no item 'b.i' de seu opinativo cabe incursionar sobre o ponto, estreme de dúvida que a expedição de uma determinação a fim de que a Fundação Estatal promova o distrato do Termo, contratação emergencial, não desenvolverá qualquer função utilitária, prestando-se, sim, à desfuncionalização do direito, consoante lucidas considerações já trazidas



Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Setaq - Serviço de Taquigrafia

Julgamento do Processo

**TCE/007281/2023**

Sessão Plenária em 12/12/2023 às 14h55

em sede de voto, também, pelo conselheiro Antonio Honorato em sede do TCE/004944/2021. E aqui traduzo a decisão anterior.

Com relação à matéria, convém ainda trazer à colação dos Autos os doutos suprimientos ministrados pelo *Parquet* Especial naquele feito. Veja-se:

“Segundo a doutrina civilista, o distrato constitui uma espécie de resilição do negócio jurídico: de um lado, encerra o contrato para o futuro, ostentando natureza bilateral, porque assenta em dupla declaração de vontade”.

O único aspecto que a meu sentir poderia vir a ser escrutinado no âmbito do aludido Termo de Referência nº 252/2023 vincula-se à responsabilidade *post pactum finitum*, cuja sede própria todavia seria ou será o processo de prestação de contas do contrato, e mesmo assim quanto aos recursos estaduais que deram ensejo à aquisição dos benefícios alimentação/refeição no bojo de ajuste tido como irregular.

Assim, submetido às razões até aqui expendidas, considero prejudicados os pleitos concernentes ao Termo de Referência nº 252/2023, inclusive aquele direcionado à manutenção da suspensão do Pregão Eletrônico 009/2023, cujo acatamento redundaria na impossibilidade de avançar-se na licitação, cerceando os trabalhadores de acessarem o benefício do serviço de alimentação/refeição por meio de cartão eletrônico, ainda quando escoimados os vícios denunciados nesses Autos.

Do que veio a ser exposto, subsistem como temáticas a merecer solução aquelas pertinentes à possibilidade de pagamento diferido, no prazo de até 20 dias após a formalização e apresentação física da Nota Fiscal na sede da FESF-SUS, com a discriminação do serviço, devidamente atestada pelo setor responsável, acompanhada da comprovação da manutenção das exigências de habilitação do Termo de Referência e o emprego da taxa negativa, certo haver o Ilmo. Pregoeiro afirmado em sua admissibilidade.





Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Setaq - Serviço de Taquigrafia

Julgamento do Processo

**TCE/007281/2023**

Sessão Plenária em 12/12/2023 às 14h55

Isso posto, mister avançar para ferir as questões remanescentes, o que faço destacando que as fundações públicas de direito privado poderão vir a ser beneficiárias do PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador, em conformidade com o inscrito no art. 140 da Portaria MTP nº 672/21.

Nesse passo, convém deixar de logo assentado que o pessoal da Fundação Estatal Saúde da Família está submetido ao modelo celetista, destinatário, portanto, do inscrito no § 2º do art. 457 da CLT, impondo-se aclarar o viés trazido pelo MPC, na medida em que aponta para a regência à hipótese do regime sancionatório aplicável às empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação acaso procedam com desvio ou o desvirtuamento de suas finalidades.

Nessa toada, uma vez estabelecida uma correlação entre a Lei Federal nº 6.321/1976 e a Lei Federal nº 14.442/2022, extraíndo dessa liame a convicção de que as vedações impugnadas em sede dessa Denúncia têm como escopo evitar que às empresas participantes do Programa de Alimentação do Trabalhador seja atribuído um duplo benefício, quer seja, a isenção tributária para implementar os programas de alimentação a seus trabalhadores e o desconto das fornecedoras do cartão-alimentação e refeição, estou em que essa leitura da regra implica na impossibilidade de afastamento do veto à concessão de desconto ou deságio ou pós-pagamento de valores, dados os termos peremptórios em que vazada. E aqui traduzo o art. 3º da referida lei.

Em face do exposto, pronuncio-me pelo conhecimento, em parte, da Denúncia, julgando-a procedente, também em parte, para reconhecer a ilegalidade no pós-pagamento e na admissão de taxa negativa, determinando, outrossim, à Secretaria da Saúde para que elabore normativo e emita orientações às entidades que administram Unidades da Rede Estadual de Saúde por meio de Contrato de Gestão no sentido de que, ao realizarem contratações cujo objeto seja a contratação de empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação a serem custeados com recursos financeiros estaduais, adequem os instrumentos de convocação e contratação ao quanto



Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Setaq - Serviço de Taquigrafia

Julgamento do Processo

**TCE/007281/2023**

Sessão Plenária em 12/12/2023 às 14h55

previsto no art. 3º da Lei 14.442/2022, julgando prejudicados os pedidos relacionados ao Termo de Referência 252/2023.

É, portanto, a proposta de voto, Sr. Presidente.

**CONSELHEIRO-PRESIDENTE MARCUS PRESÍDIO:** - Agradecemos, conselheiro Gildásio Penedo. Passamos a palavra ao Dr. Thiago Magalhães Freitas Sá. V.Sa. dispõe de dez minutos, prorrogáveis por mais cinco.

**DR. THIAGO FREITAS SÁ:** - Boa tarde, Sr. Presidente, demais conselheiros, Exmo. Relator, demais presentes. Agradeço pela palavra.

Depois dessa sugestão de voto super-robusta que enfrentou muito bem a questão nos termos requeridos pela ALELO, serei bem breve, apenas para destacar que esse voto privilegia e coloca em foco a Política Pública envolvida na contratação.

O foco aqui, Excelências, é o trabalhador, como muito bem posto na sugestão de voto. Esse é um mercado que vem se desenvolvendo há vários anos. A primeira lei é de 1976, ou seja, há quase 50 anos. Nesses 50 anos alguns erros foram cometidos, alguns acertos foram cometidos e levou o Ministério do Trabalho e o Legislativo Federal proibir práticas, que até então eram possíveis, como o prazo de repasse e a taxa negativa, que na verdade não tinham foco e não beneficiavam o trabalhador, que é o foco do programa da Política Pública, do Programa de Alimentação dos Trabalhadores, mas, sim, ou os empregadores, ou as empresas facilitadoras, ou seja, terceiros instrumentos e ferramentas envolvidos no programa.

Então, é por isso que em 2021 essas duas práticas foram vedadas pela legislação, pela CLT e também pela legislação específica do PAT. Isso foi muito bem reconhecido pelo voto, ora sugerido.

Então, ressaltando esse ponto, esse histórico, eu encerro a minha fala e agradeço muito pela palavra.



Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Setaq - Serviço de Taquigrafia

Julgamento do Processo

**TCE/007281/2023**

Sessão Plenária em 12/12/2023 às 14h55

**CONSELHEIRO-PRESIDENTE MARCUS PRESÍDIO:** - Nós que agradecemos, Dr. Thiago. Seja sempre muito bem-vindo a este Plenário.

Está aberta a discussão. Em discussão. Não havendo quem queira discutir, tenho por aprovada a proposta do relator, conselheiro Gildásio Penedo. Indago a V.Exa. se fará a conferência do feito.

**CONSELHEIRO GILDÁSIO PENEDO FILHO:** - Confiro, sim, Excelência.

**CONSELHEIRO-PRESIDENTE MARCUS PRESÍDIO:** - Dou por conferido.

**Quadro de Assinaturas**

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Rita de Cassia Costa de Souza  
Taquígrafa - Assinado em 19/12/2023



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: Q3MZUZNJE0



Gabinete do Conselheiro Gildásio Penedo Filho

Processo n.º TCE/007281/2023

Natureza: DENÚNCIA

Denunciante: ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A

Advogados: SAMUEL LOPES PARMEGIANI (OAB/SP 455.180) E OUTROS

Denunciada: FUNDAÇÃO ESTATAL SAÚDE DA FAMÍLIA – FESF

Relator Cons. GILDÁSIO PENEDO FILHO

R E S O L U Ç Ã O N.º 000113/2023

**EMENTA:** DENÚNCIA. IMPUTAÇÃO DE ILEGALIDADE EM TERMO DE REFERÊNCIA DESTINADO A DISCIPLINAR A CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO/REFEIÇÃO POR MEIO DE CARTÃO ELETRÔNICO. PEDIDO DE LIMINAR PARA OBTER A SUSTAÇÃO DAS ESTIPULAÇÕES PERTINENTES AO PÓS-PAGAMENTO DOS VALORES A SEREM DISPONIBILIZADOS AOS EMPREGADOS E À TAXA NEGATIVA. CONTRATO EM CURSO, COM PRAZO RAZOÁVEL E PRESTES A SE EXAURIR. *PERICULUM IN MORA* REVERSO. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. A privação dos empregados/colaboradores da Denunciada de um importante benefício de natureza alimentar traduz uma inversão intolerável dos requisitos que devem nortear a concessão de uma medida cautelar, caracterizando o *periculum in mora* reverso. A natureza social do contrato sobreleva ao interesse comercial da Denunciante, em ordem a resvalar nos pressupostos para concessão da liminar. Ademais, estando a avença emergencial em curso e avizinhando-se o seu termo final, impõe-se julgar prejudicados os pleitos a ele relacionados.

Resolveram os Exm<sup>os</sup> Srs. Conselheiros, por unanimidade, pelo conhecimento, em parte, da presente Denúncia para, na parte conhecida, julgá-la procedente para reconhecer a ilegalidade no pós-pagamento e na admissão de taxa negativa, determinando, outrossim, à Secretaria da Saúde (SESAB) para que elabore normativo e emita orientações às entidades que administram unidades da rede estadual de saúde por meio de Contrato de Gestão no sentido de que, ao realizarem contratações cujo objeto seja a contratação de empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação a serem custeados com recursos financeiros estaduais, adequem os instrumentos de convocação e contratação ao quanto previsto no art. 3º da Lei 14.442/2022, julgando prejudicados os pedidos relacionados ao Termo de Referência 252/2023.

Sala das sessões, 12 de dezembro de 2023.

### **Quadro de Assinaturas**

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Gildasio Penedo Filho  
Conselheiro - Assinado em 15/12/2023

Marcus Vinícius de Barros Presídio  
Presidente da Sessão - Assinado em 13/12/2023

Inaldo da Paixão Santos Araújo  
Conselheiro - Assinado em 13/12/2023

Pedro Henrique Lino de Souza  
Conselheiro - Assinado em 13/12/2023

Antonio Honorato de Castro Neto  
Conselheiro - Assinado em 13/12/2023

Carolina Matos  
Conselheiro - Assinado em 14/12/2023

João Evilasio Vasconcelos Bonfim  
Conselheiro - Assinado em 18/12/2023

Marcel Siqueira Santos  
Representante do MP - Assinado em 13/12/2023

Luciano Chaves de Farias  
Secretário - Assinado em 15/12/2023



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: I4NTCXMJIZ





# TCE

Gabinete do Conselheiro Gildásio Penedo Filho

Processo n.º TCE/007281/2023

Natureza: DENÚNCIA

Denunciante: ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A

Advogados: SAMUEL LOPES PARMEGIANI (OAB/SP 455.180) E OUTROS

Denunciada: FUNDAÇÃO ESTATAL SAÚDE DA FAMÍLIA – FESF

Relator CONS. GILDÁSIO PENEDO FILHO

## VOTO

Consoante explicitado no Relatório, a Denúncia ora sob exame hostiliza procedimento licitatório instaurado pela Fundação Estatal Saúde da Família – FESF com o objetivo de contratar *“empresa especializada na prestação de serviço de alimentação/refeição por meio de cartão eletrônico, com tecnologia de chip visando atender às necessidades dos trabalhadores”* (Ref. 3088019-2) que lhes prestam serviço, certo, para a Denunciante, que o edital convocatório do certame *“afronta a legislação atual aplicável aos serviços licitados. Isso porque tanto a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) quanto as regras do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) proíbem expressamente (i) a oferta de taxa negativa e (ii) a previsão de prazo de repasse (pagamento) postecipado”* (Ref. 3088019-3; destaques do texto original).

A ALELO desenvolve a tese de que as prescrições contidas na Lei n.º 14.442/2022 bem assim as diretivas traçadas no Decreto n.º 10.854/2021 e na Portaria MTP n.º 672/2021, proíbem a concessão de prazos para repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados, fulminando, portanto, o item 10.1 do Termo de Referência n.º 252/2023 (Ref. 3088019-4), avançando ainda para sustentar que embora *“o Termo de Referência nº 252/2023 tenha vedado a oferta de taxa negativa, em seu item 3.22, a FESF admitiu-a expressamente com relação ao Pregão Eletrônico nº 09/2023”* (Ref. 3088019-10), motivos pelos quais postulou

*“... a concessão de **medida cautelar** para (a) determinar que a FESF mantenha suspensa a licitação, no estágio em que se encontrar, até que a presente representação seja julgada ... bem como (b) que adeque, desde logo, o Termo de Referência nº 252/2023, para prever que o repasse (pagamento) dos valores ao contratado deverão ocorrer de forma antecipada.*

*35. E, no mérito, pede seja a representação/denúncia julgada procedente, a fim de que, tanto no Pregão Eletrônico nº 09/2023 (ou em licitação que venha a substituí-lo) quanto na contratação emergencial a ser realizada pela FESF, (a) o repasse (pagamento) dos valores a serem depositados pelo contratado em favor dos trabalhadores beneficiários passe a ser feito de forma antecipada pela FESF; e (b) seja proibida a oferta de taxa negativa, em estrito cumprimento à legislação de regência”* (Ref. 3088019-10; desta-

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**



# TCE

Gabinete do Conselheiro Gildásio Penedo Filho

ques do texto original).

O primeiro ponto que carece de enfrentamento é pertinente à competência desta Corte para dirimir a presente Denúncia.

Seguindo na trilha aberta no julgamento do processo TCE/001125/2023, que teve como Relator o douto Cons. Pedro Lino, tenho que este TCE/BA detém competência para apreciar a Denúncia em foco, embora seu exame esteja limitado à aquisição dos serviços de alimentação/refeição custeados com recursos públicos de origem estadual, em conformidade com o parecer exarado pela ATEJ (cf. Ref. 3123936-1/6).

Com efeito, desponta do item 9 do Edital 009/2023 que a fonte de recursos prevista na contratação será dotação orçamentária: “DGI/SECEX/DG/DGS, FESF TECH, Contratos de Programas: Telessaúde, Apoio Institucional, HPP, Regulação/Mediação, LACEN, SVO, Convênios, Programa Primeiro Emprego, Maternidade/HMIJS, Maternidade Camaçari, Policlínicas, Serviço Multiprofissional” (Ref. 3088019-49), ademais da existência nos autos do informe de Ref. 3144314-2, consignando a disponibilidade de recursos orçamentários para atender à realização do ajuste, “conforme a vigência dos serviços contratualizados com a SESAB e **FESF SUS**” (destacamos), em ordem a espantar o entendimento de que a totalidade dos recursos envolvidos proveem de fonte estadual, nada obstante a declaração firmada em Ref. 3144311-1. Assim, o Estado da Bahia é apenas um dos co-financiadores da FESF, bom frisar.

Conheço, em parte, da Denúncia, cumprindo examinar na extensão aqui proposta o seu mérito. Vejamos-lo, pois.

A primeira questão que se apresenta para análise diz respeito ao *procedimento de caráter emergencial* então instaurado para viabilizar a contratação, por 06 (seis) meses, dos serviços de administração e intermediação de benefício alimentação/refeição mediante cartão eletrônico.

Quanto a essa matéria, impende assinalar que a pretensão deduzida em sede de liminar pela ALELO não comporta deferimento pelas circunstâncias de (i) tratar-se de contrato emergencial, com prazo certo, cuja duração se mostra razoável em face de seu objeto, a par de engendrar (ii) o chamado *periculum in mora* reverso, presente a função social da contratação em ordem a preservar os efeitos produzidos e assegurar sua produção futura.

Com efeito, privar os empregados/colaboradores da Denunciada (art. 2º, *caput*, da Lei 6.321/76) desse importante benefício de natureza alimentar traduz uma inversão intolerável dos requisitos que devem nortear a concessão de uma medida cautelar, sabido, desde os romanos, que *venter non patitur dilationem*<sup>1</sup>.

Nesse prumo, impõe-se deixar bem marcado que mediante ponderação entre os interesses em jogo a supremacia do direito à vida sobreleva aos demais (e

<sup>1</sup> O ventre não admite espera.



## Gabinete do Conselheiro Gildásio Penedo Filho

atender às necessidades nutricionais dos trabalhadores se insere claramente neste espectro), especialmente quando não se perde de vista que o ajuste impugnado favorece milhares de trabalhadores (estimados em 7.000), encontrando-se em curso e prestes a se exaurir, nada recomendando, aliás tudo desfavorecendo, o deferimento de liminar fosse no início do feito seja já agora nos estertores da citada avença.

Prosseguindo no equacionamento das imputações lançadas, força convir que os questionamentos endereçados ao Termo de Referência 252/2023 quedam-se **prejudicados**, dado o fato de disciplinar uma contratação emergencial em plena execução, consoante se depreende em Ref. 3088019-94/104, mais precisamente de seu item 1.

Ademais, sequer sob a perspectiva versada pelo MPC no **item b.i** de seu opinativo cabe incursionar sobre o ponto, estreme de dúvida que a expedição de uma **determinação** a fim de que a Fundação Estatal Saúde da Família – FESF “promova o distrato do Termo de Referência nº 252/2023 (contratação emergencial)” (vide Ref. 3157740-9; sublinhado acrescido), não desenvolverá qualquer função utilitária, prestando-se, isso sim, à desfuncionalização do direito, consoante lucidamente destacado pelo eminente Cons. Antonio Honorato na apreciação do processo TCE/004944/2021, *litterim*:

*“A primeira questão que assume relevância para o deslinde da matéria é pertinente ao escopo da cautelar, certo inexistir campo para o seu deferimento em caráter satisfativo, em ordem a esvaziar completamente a pretensão dita principal, transformando aquilo que por essência possui natureza precária e transitória em definitiva.*

*Não fosse isso óbice bastante ao acolhimento do pedido deduzido pela 1ª CCE, impõe-se ainda assinalar que acaso deferida a tutela provisória initio litis não vislumbro sua idoneidade na perspectiva de salvaguardar os superiores interesses do Estado, indiscutível que sendo o distrato ato bilateral, sua eficácia carece do concurso voluntário dos contratados para aperfeiçoar-se, vale dizer, de nada adianta a expedição dessa injunção ao contratante em virtude da contingência que a envolve, vinculando sua efetividade a ato volitivo de terceiro estranho à ordem, desfalcando o provimento daquele coeficiente mínimo de efetividade.”*

Com relação à matéria, convém ainda trazer à colação os doutos suprimentos ministrados pelo *Parquet* Especial naquele feito. Veja-se:

*“Segundo a doutrina civilista (aplicável subsidiariamente aos contratos administrativos), o distrato constitui uma espécie de **resilição do negócio jurídico**: de um lado, encerra o contrato para o futuro, ostentando natureza bilateral, porque assenta em dupla declaração de vontade; de outro, também representa modalidade de revogação, expressando o contrarius sensus dos figurantes.*



*Dessa forma, sendo o distrato (medida sugerida pela auditoria) um tipo de rescisão amigável e bilateral do contrato (art. 79, inciso II da Lei Federal n.º 8.666/93), a anuência das partes é condição imprescindível para que ocorra o desfazimento do ajuste.*

*Há de se convir, portanto, que uma decisão dessa Corte de Contas em sede de cautelar determinando à SDR que realize o distrato dos contratos em análise poderá não ser atendida pela Secretaria tendo em vista que o cumprimento da medida não dependerá apenas de ato unilateral da SDR, mas sim da anuência de ambos (Contratante e Contratados). Tal fato revela grave risco de não se alcançar o fim almejado com a medida pleiteada.”*

O único aspecto que a meu sentir poderia vir a ser escrutinado no âmbito do aludido Termo de Referência n.º 252/2023 vincula-se à responsabilidade *post pactum finitum*, cuja sede própria todavia seria ou será o processo de prestação de contas do contrato, e mesmo assim quanto aos recursos estaduais que deram ensejo à aquisição dos benefícios alimentação/refeição no bojo de ajuste tido como irregular.

Assim, submetido às razões até aqui expendidas, **considero prejudicados os pleitos concernentes ao Termo de Referência n.º 252/2023**, inclusive aquele direcionado à manutenção da suspensão do Pregão Eletrônico 009/2023, cujo acatamento redundaria na impossibilidade de avançar-se na licitação, cerceando os trabalhadores de acessarem o benefício do serviço de alimentação/refeição por meio de cartão eletrônico, ainda quando escoimados os vezes denunciados nesses autos.

Do que veio a ser exposto, subsistem como temáticas a merecer solução aquelas pertinentes à possibilidade de pagamento diferido, “*no prazo de até 20 (vinte) dias após a formalização e apresentação física da nota fiscal na sede da FESF-SUS, com a discriminação do serviço, devidamente atestada pelo setor responsável, acompanhada da comprovação da manutenção das exigências de habilitação (certidões)*” (cf. item 3.6.1 do Termo de Referência; Ref. 3088019-57), e o emprego de taxa negativa, certo haver o Ilmoº Pregoeiro afirmado em Ref. 3088019-112 sua admissibilidade.

Isso posto, mister avançar para ferir as questões remanescentes, o que faço destacando que as fundações públicas de direito privado poderão vir a ser beneficiárias do PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador, em conformidade com o inscrito no art. 140<sup>2</sup>, da Portaria MTP n.º 672/21.

Nesse passo, convém deixar de logo assentado que o pessoal da Fundação Estatal Saúde da Família – FESF está submetido ao modelo celetista, destinatário, portanto, do inscrito no § 2º do art. 457 da CLT, impondo-se aclarar o viés trazido pelo MPC, na medida em que aponta para a regência à hipótese do regime sancionatório aplicável às empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação acaso procedam com desvio ou o desvirtua-

<sup>2</sup> Art. 140. Poderão participar, como pessoa jurídica beneficiária do PAT, as pessoas jurídicas de direito público e privado e os empregadores que possuam Cadastro de Atividade Econômica da Pessoa Física - CAEPF ou Cadastro Nacional de Obras - CNO.



# TCE

## Gabinete do Conselheiro Gildásio Penedo Filho

mento de suas finalidades.

Nessa toada, uma vez estabelecida uma correlação entre a Lei federal n.º 6.321/1976 e a Lei federal n.º 14.442/2022, extraindo desse liame a convicção de que as vedações impugnadas em sede dessa Denúncia têm como escopo evitar que às empresas participantes do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT seja atribuído um duplo benefício (isenção tributária para implementar os programas de alimentação a seus trabalhadores; e desconto das fornecedoras do cartão-alimentação e refeição), estou em que essa leitura da regra implica na impossibilidade de afastamento do veto à concessão de desconto ou deságio ou pós-pagamento de valores, dados os termos peremptórios em que vazada, *litterim*:

*“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;*

*II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza prépagados valores a serem disponibilizados aos empregados.”*

Em face do exposto, me pronuncio pelo conhecimento, em parte, da Denúncia, julgando-a procedente, também em parte, para reconhecer a ilegalidade no pós-pagamento e na admissão de taxa negativa, determinando, outrossim, à Secretaria da Saúde (SESAB) para que elabore normativo e emita orientações às entidades que administram unidades da rede estadual de saúde por meio de Contrato de Gestão no sentido de que, ao realizarem contratações cujo objeto seja a contratação de empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação a serem custeados com recursos financeiros estaduais, adequem os instrumentos de convocação e contratação ao quanto previsto no art. 3º da Lei 14.442/2022, julgando prejudicados os pedidos relacionados ao Termo de Referência 252/2023.

É como voto.

Cons. Gildásio Penedo Filho  
Relator

**Quadro de Assinaturas**

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Gildasio Penedo Filho

Conselheiro(a) Relator(a) - Assinado em 15/12/2023



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: Y5NTQWODAX





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**  
**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**  
**1ª PROCURADORIA DE CONTAS**

PROCESSO:	TCE/007281/2023
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. GILDÁSIO PENEDO FILHO
NATUREZA:	DENÚNCIA
DENUNCIADO:	ESTADO DA BAHIA
UNIDADE ENVOLVIDA:	FUNDAÇÃO ESTATAL SAÚDE DA FAMÍLIA (FESF)

**PARECER**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de Denúncia oferecida perante essa E. Corte de Contas pela empresa **ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A.**, na qual noticia a ocorrência de irregularidades contidas no item do 3.6.1 do edital de Pregão Eletrônico nº 09/2023, bem como no item 10.1 do Termo de Referência nº 252/2023 (contratação emergencial), da FUNDAÇÃO ESTATAL SAÚDE DA FAMÍLIA (“FESF”).

Segundo alegado pela Denunciante, o edital do Pregão Eletrônico nº 09/2023 afronta as regras previstas no art. 3º da Lei 14.442/2022 que proíbem expressamente **(i)** a oferta de taxa negativa e **(ii)** a previsão de prazo de repasse (pagamento) postecipado, a conferir:

Denúncia (Ref.3088019-2/3):  
[...]

1. Trata-se de licitação para a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de alimentação/refeição por meio de cartão eletrônico, com tecnologia de chip visando atender às necessidades dos trabalhadores que prestam serviço à FESP. Estima-se que a FESF disponibilizará créditos mensais para até 7.000 (sete mil) trabalhadores.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.  
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacao>, digitando o código de autenticação: AZMZCAMTYW

2. O Edital, no entanto, afronta a legislação atual aplicável aos serviços licitados. Isso porque tanto a Consolidação das Leis do Trabalho ("CLT") quanto as regras do Programa de Alimentação do Trabalhador ("PAT") proíbem expressamente *(i)* a oferta de taxa negativa e *(ii)* a previsão de prazo de repasse (pagamento) postecipado.

3. **Antes de propor a presente Representação/Denúncia, a Alelo, em 21.6.2023, registra-se, pediu esclarecimentos à FESF justamente sobre as regras da CLT e do PAT aplicáveis à contratação, mas não obteve qualquer resposta até o momento (doc. 4).**

4. Ademais, **tais irregularidades também estão presentes no Termo de Referência nº 252/2023, elaborado pela FESF para subsidiar o processo de contratação emergencial** -- aberto após o Pregão Eletrônico nº 09/2023 ser suspenso em razão do número de impugnações e questionamentos recebidos (doc. 5 – Circular nº 02/2023). O Termo de Referência em questão foi recebido pela Alelo anexo à Solicitação de Proposta de Orçamento por meio da qual **a FESF requereu o envio de orçamento/cotação até 18.7.2023** (docs. 6 e 7).

A Denúncia *sub examine* foi protocolizada inicialmente junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-Ba) que remeteu os autos ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-Ba), sob o fundamento de "[...] *tratar-se de matéria de sua competência*" (Ref.3088019-114).

Os autos foram, então, encaminhados à Assessoria Técnico Jurídica (ATEJ) do TCE/BA, que sugeriu a realização de diligências processuais para identificar a natureza dos recursos envolvidos (se municipal ou estadual), *in verbis*:

Parecer da ATEJ (Ref.3103560):

[...]

Em que pese esta Assessoria ter assentado entendimento no sentido de que as Representações formuladas com fundamento em irregularidades concernentes a licitações e contratos devem ser autuadas como Denúncia, por ser a natureza de processo prevista no Regimento Interno que melhor se adéqua ao fim almejado com o expediente em epígrafe, é preciso que se comprove que os recursos públicos utilizados para a tal contratação sejam comprovadamente recursos estaduais.

Deste modo, sugiro que seja notificada a parte peticionante, na pessoa de seu advogado, a fim de que o mesmo junte aos autos documentos que comprovem que os recursos destinados as licitações citadas sejam de oriundos do orçamento estadual para que, só assim, atraia a competência desta Corte de Contas para exame da matéria.

Outrossim, recomendo que seja notificada a Denunciada, FUNDAÇÃO ESTATAL SAÚDE DA FAMÍLIA ("FESF"), na pessoa do seu representante legal, para que preste informações acerca do alegado, bem como indique se nesta contratação será custeada com recursos estaduais, ainda que seja de maneira indireta, no bojo de um negócio jurídico que mantenha com o Estado da Bahia, considerando que r a Administração Centralizada ou a Indireta.

Após ser devidamente notificado, o Denunciante acostou as seguintes informações:

Petição da Denunciante (Ref.3105216):

[...]

Em cumprimento ao referido despacho, **a Alelo informa que não possui informações adicionais, além daquelas já juntadas com a Representação/Denúncia**, a respeito das contratações que são objeto do presente processo.

4. Destaca-se que a Representação/Denúncia foi apresentada pela Alelo inicialmente perante o E. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia ("TCM-BA"), considerando ser a FESF fundação instituída por municípios, ao passo em que foi aquele E. Tribunal quem apontou a suposta competência desse E. TCEBA para apreciação da matéria.

5. Dessa forma, caso esse E. TCE-BA entenda serem necessárias informações adicionais, requer sejam tais informações solicitadas diretamente à FESF.

6. Ressalta-se que a presente Representação/Denúncia foi apresentada pela Alelo perante o E. TCM-BA em 19.7.2023, com pedido de **concessão de medida cautelar**, o qual não foi apreciado até o momento.

7. Dessa forma, sem prejuízo da notificação da FESF para apresentar informações, requer, respeitosamente, seja o pedido de medida cautelar formulado pela Alelo apreciado imediatamente, o qual poderá ter seus efeitos conservados pelo E. TCM-BA, caso se entenda na sequência que a competência para apreciar a matéria seria daquele Tribunal, nos termos do art. 64, §4º, do Código de Processo Civil.

Remetido o feito novamente à ATEJ, que, na oportunidade, sugeriu (Ref.3123936) a expedição de notificação à FUNDAÇÃO ESTATAL SAÚDE DA FAMÍLIA (FESF) com o objetivo de que a referida entidade esclarecesse qual o montante de recursos estaduais para custear o objeto licitado por meio do Pregão Eletrônico nº 09/2023 e contratado com base no Termo de Referência nº 252/2023.

Na sequência, o i. Relator emitiu despacho determinando a notificação da FESF para que apresentasse seguintes informações:

Despacho do i. Relator (Ref.3125934):

[...]

1) informar as fontes descritas no item 12 do Termo de Referência nº 252/2023 (contratação emergencial), detalhando o montante previsto de recurso estadual (se houver) para financeira tal contratação objeto da licitação;

2) esclarecer o estágio atual do Pregão Eletrônico objeto dessa Denúncia; e

3) manifestar-se sobre o que foi alegado pela ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A, de logo assinando-lhe o prazo de 15 dias para tanto.

Atendendo à notificação, a FUNDAÇÃO ESTATAL SAÚDE DA FAMÍLIA apresentou manifestação e documento (Ref.3144311-1 a Ref.3144314-2), informando (Ref.3144311-1)

que “[...] os recursos oriundos da referida contratação são provenientes dos Contratos de Gestão Interna celebrado com o Estado da Bahia através da Secretaria da Saúde”.

Deu-se, então, vista dos autos a este Órgão Ministerial.

É, em síntese, o que cumpre relatar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1) DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DA DENÚNCIA

No que tange aos aspectos de admissibilidade, verifica-se que a presente denúncia preenche os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 31 e 32 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas (Lei Complementar Estadual nº 005/91), estando, pois, em condições de ter seu mérito enfrentado.

Lei Complementar Estadual nº 005/91:

Art. 31 - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar, mediante petição fundamentada, irregularidades perante o Tribunal de Contas.

Art. 32 - A denúncia versará sobre matéria de competência do Tribunal de Contas, referindo-se a administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, devendo ser redigida em linguagem clara e objetiva, com assinatura do denunciante, sua identidade, qualificação e endereço, e acompanhada de prova ou indício substancial relativo ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade. (grifo nosso)

No que toca ao art. 32 da Lei Complementar Estadual nº 005/91, vale destacar que a denúncia em apreço versa sobre matéria de competência dessa Corte de Contas, visto que o Pregão Eletrônico nº 09/2023 e o Termo de Referência nº 252/2023 (contratação emergencial) sob responsabilidade da FUNDAÇÃO ESTATAL SAÚDE DA FAMÍLIA (FESF-SUS) utilizam **recursos públicos estaduais** decorrentes do Contrato de Gestão celebrado entre a referida fundação e a Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (Ref.3144311-1).

Por essa razão, entende o Ministério Público de Contas que a denúncia em apreço preenche os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 31 e 32 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas (Lei Complementar Estadual nº 005/91), estando, pois, em

condições de ter seu mérito enfrentado.

## 2.2) MÉRITO

Como relatado, trata-se de Denúncia oferecida perante essa E. Corte de Contas pela empresa **ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S.A.**, na qual noticia a ocorrência de irregularidades contidas no item do 3.6.1 do edital de Pregão Eletrônico nº 09/2023, bem como no item 10.1 do Termo de Referência nº 252/2023 (contratação emergencial), da FUNDAÇÃO ESTATAL SAÚDE DA FAMÍLIA (“FESF”).

Conforme alegado pela Denunciante (Ref.3088019), o edital do Pregão Eletrônico nº 09/2023 publicado pela FESF afronta as regras previstas no art. 3º da Lei nº 14.442/2022 ao estabelecer a possibilidade de **(i)** oferta de taxa negativa e **(ii)** a previsão de prazo de repasse (pagamento) postecipado. No mesmo sentido, o Termo de Referência nº 252/2023 (contratação emergencial), editado após a suspensão do Pregão Eletrônico nº 09/2023, contém a previsão de prazo de repasse postecipado, mas excluiu a previsão de taxa negativa (Ref.3088019-10).

Pois bem.

Como é cediço, em 02 de setembro de 2022, foi editada a Lei nº 14.442/2022, que estabeleceu novas regras para o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT e, inclusive, novas disposições sobre a contratação de empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

Dito isso, cumpre pontuar que as vedações que sustentam a peça incoativa (quais sejam: de oferta de taxa negativa e de previsão de prazo de repasse – pagamento – postecipado) se apresentam de forma expressa no art. 3º do novel diploma normativo, senão vejamos:

Lei nº 14.442/2022:

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;

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

III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

§ 1º A vedação de que trata o caput deste artigo não se aplica aos contratos de fornecimento de auxílio-alimentação vigentes, até seu encerramento ou até que tenha decorrido o prazo de 14 (quatorze) meses, contado da data de publicação desta Lei, o que ocorrer primeiro.

§ 2º É vedada a prorrogação de contrato de fornecimento de auxílio-alimentação em desconformidade com o disposto no caput deste artigo. (grifei)

Ocorre que, a despeito da clarividência do dispositivo acima transcrito, faz-se mister perquirir acerca da sua aplicabilidade à Administração Pública (tema este que, diversamente da mera verificação quanto a existência das vedações, vem sendo objeto discussões inclusive no seio dos órgãos de controle externo).

Nessa linha, é de se ver que, ao nosso juízo, apesar da inexistência de previsão legal expressa, o referido dispositivo deve sim ter sua aplicação estendida aos contratos celebrados pela Administração Pública. Isso porque, o seu fundamento tem por base evitar que as empresas fornecedoras do auxílio-alimentação adotem práticas mercadológicas para beneficiar o contratante com descontos (taxa negativa) e, de forma colateral, transferir os custos do contrato para os trabalhadores ou aos beneficiários do auxílio-alimentação.

A constatação dessa prática mercadológica foi exposta na exposição de motivos<sup>1</sup> da Medida Provisória nº 1.108/2022 (posteriormente convertida na Lei nº 14.442/2022):

Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.108/2022:

[...]

*"19. Outra consequência adversa do modelo de arranjos de pagamento no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador [PAT] é a possibilidade de concessão de taxas negativas ou deságio, pelas empresas emissoras dos vales refeição e alimentação, às pessoas jurídicas beneficiárias que recebem isenção tributária para implementar programas de alimentação a seus trabalhadores. Essa prática deturpa a política pública ao beneficiar duplamente as empresas beneficiárias. Ao conceder taxas negativas às pessoas jurídicas beneficiárias, as empresas facilitadoras de aquisição de refeições e gêneros alimentícios equilibram essa 'perda' exigindo altas taxas dos estabelecimentos comerciais credenciados, que de fato*

<sup>1</sup> Cf. em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1108-22.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1108-22.pdf)

*proveem a alimentação. Os trabalhadores, por sua vez, que deveriam ser os maiores beneficiários da política pública, se viram deslocados para a margem da política, enquanto as pessoas jurídicas beneficiárias ocupam o centro dela, ao ser beneficiado duplamente, com a isenção do imposto de renda e com as taxas de deságio concedidas pelas facilitadoras contratadas.*

*20. A medida ora proposta visa coibir essa prática, criando a proibição de cobranças de taxas negativas ou deságio tanto no âmbito do PAT quanto na concessão do auxílio alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho."*

Na mesma direção, o Tribunal de Contas da União (TCU) já sinalizou a mudança<sup>2</sup> da sua jurisprudência após a edição da Lei nº 14.442/2022 para entender que é vedada a apresentação de proposta de preço com taxa de administração negativa.

**ENUNCIADO DO TCU:**

Em licitações para prestação de serviços de administração, intermediação e fornecimento de benefício alimentação e refeição, é vedada a apresentação de proposta de preço com taxa de administração negativa (art. 3º, inciso I, da Lei 14.442/2022).

(TCU, Acórdão 459/2023-Plenário, Rel. Min. Marcos Benquerer, Data da Sessão: 15/03/2023)

Com base na mesma compreensão, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) respondeu consulta, por meio da qual, em síntese, firmou entendimento de que o art. 3º da Lei nº 14.442/2022 também se aplica aos contratos celebrados no âmbito da Administração Pública, a conferir:

**TCE-ES, Instrução Técnica de Consulta 00034/2022-1:**

CONSULTA – CONHECER – MEDIDA PROVISÓRIA 1.108/2022 – LEI 14.442/2022 – INAPLICABILIDADE AOS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – POSSIBILIDADE DE VEDAÇÃO DE TAXA NEGATIVA NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, POR FORÇA DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA TEORIA GERAL DO CONTRATO – FUNÇÃO SOCIAL DO CONTRATO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO – DIVERGIR PARCIALMENTE OS TERMOS DA INSTRUÇÃO TÉCNICA DE CONSULTA 34/2022 – MODULAÇÃO DE EFEITOS – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

**1-** As vedações inseridas na Medida Provisória 1.108/2022, reafirmadas pela Lei nº 14.442/2022, dentre elas a proibição do empregador exigir ou receber deságio ou desconto sobre o valor contratado a título de auxílio-alimentação, **foram direcionadas** às pessoas jurídicas empregadoras que são beneficiárias da possibilidade de deduzir do imposto sobre a renda calculado sobre o lucro tributável, o dobro das despesas realizadas com a

<sup>2</sup> Antes da edição da Lei nº 14.442/2022, o TCU entendia que era possível ofertas de taxas de administração negativas por parte dos fornecedores contratados para operacionalizar o auxílio-alimentação, conforme os precedentes: Acórdão 1482/2019-Plenário, Acórdão 2004/2018-Primeira Câmara, Acórdão 1556/2014-Segunda Câmara.



alimentação de seus empregados, conforme se denota do art. 5º1 da lei em referência.

Todavia, a regra celetista insculpida na legislação em referência, cuja aplicabilidade fora vinculada à importante incentivo fiscal às empresas aquiescentes, com previsão de penalidade de multa às insurgentes, **deve ser observada tanto na esfera pública**<sup>3</sup> – ainda que não seja por força da referida lei - **quanto na privada, em deferência à dispositivos principiológicos garantidos na Constituição Federal e à valores coletivos (interesse público) priorizados pela Administração Pública, a fim de assegurar a eficácia jurídica dos contratos.**

É importante ressaltar que em relação aos contratos administrativos vigentes, que aderiram ao modelo econômico de aplicação de taxa em deságio, deverá ser vedada a sua prorrogação, a fim que se enquadre no formato de contratação, cuja taxa de administração não seja negativa, de acordo com os fundamentos expostos. Permite-se, contudo, uma única prorrogação, caso, além de haver previsão no contrato, esse expirar em até 180 (cento e oitenta) dias da publicação do presente parecer consulta.

**2-** Não há qualquer impedimento à viabilidade da prestação de serviços de fornecimento de auxílio-alimentação por meio de cartões magnéticos ou eletrônicos.

Quanto ao critério a ser utilizado pelo gestor público, por composição lógica jurídica, o modelo de credenciamento, previsto no art. 79 da Lei 14.133/20214, é o mais indicado para as contratações de empresas especializadas no fornecimento de cartões magnéticos ou eletrônicos visando a prestação de serviços de auxílio-alimentação aos servidores ativos da administração pública, na medida em que não é possível o critério de julgamento pelo menor preço nos procedimentos administrativos, cujo modelo contratual não permita a utilização de taxa de administração negativa, por completa inviabilidade técnica.

O entendimento de que o art. 3º da Lei nº 14.442/2022 se aplicaria aos contratos celebrados pela Administração Pública é reforçado ao considerar a previsão contida no art. 4º daquele diploma, que estabelece multas para as empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação que descumprirem as vedações estabelecidas na referida lei, a exemplo das vedações previstas no art. 3º.

Art. 4º A execução inadequada, o desvio ou o desvirtuamento das finalidades do 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, pelos empregadores ou pelas empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades cabíveis pelos órgãos competentes, acarretará a aplicação de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a qual será aplicada em dobro em caso de reincidência ou de embaraço à fiscalização.

§ 1º Os critérios de cálculo e os parâmetros de gradação da multa prevista no caput deste artigo serão estabelecidos em ato do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência.

§ 2º O estabelecimento que comercializa produtos não relacionados à alimentação do empregado e a empresa que o credenciou sujeitam-se à aplicação da multa prevista no caput deste artigo.

Desse modo, adotando-se como premissa o entendimento de que o art. 3º da Lei 14.442/2022 também se aplica aos contratos celebrados no âmbito da Administração Pública, é de se concluir, portanto, que a FESF, ao publicar editais ou celebrar contratos para contratação de empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação<sup>3</sup>, cujas despesas serão adimplidas com **recursos estaduais, não pode**, à luz do art. 3º da Lei 14.442/2022, prever qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, assim como **não pode** estabelecer prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados.

### 3. CONCLUSÃO

Por tudo quanto exposto, e considerando lastro probatório presente nos autos, opina este representante do Órgão Ministerial no sentido de que seja:

- a) **conhecida** a denúncia em foco, por atender aos requisitos de admissibilidade legal e regimentalmente previstos, e, no mérito, seja julgada **PROCEDENTE**, pelas razões expostas neste parecer;
- b) expedida **determinação**, com fundamento nos art. 70, parágrafo único, da CF/88 c/c o art. 3º da Lei 14.442/2022, à **FUNDAÇÃO ESTATAL SAÚDE DA FAMÍLIA (FESF-SUS)**, direcionada ao seu **Representante Legal**, para que:
  - i. promova o distrato do Termo de Referência nº 252/2023 (contratação emergencial) em prazo fixado pela Corte de Contas, contado a partir da ciência dessa decisão;
  - ii. em futuras licitações cujo objeto seja a contratação de empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação a serem custeados com recursos

<sup>3</sup> Nos termos do edital Pregão Eletrônico nº 09/2023: 7. Objeto da licitação: Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de alimentação/refeição por meio de cartão eletrônico, com tecnologia de chip visando atender as necessidades dos trabalhadores que prestam serviço a Fundação Estatal Saúde da Família – FESF-SUS.

financeiros estaduais, adeque os instrumentos de convocação e contratação ao quanto previsto no art. 3º da Lei 14.442/2022.

- c) expedida **recomendação à Secretaria da Saúde (SESAB)** para que elabore normativo e emita orientações às entidades que administram unidades da rede estadual de saúde por meio de Contrato de Gestão no sentido de que, ao realizarem contratações cujo objeto seja a contratação de empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação a serem custeados com recursos financeiros estaduais, adequem os instrumentos de convocação e contratação ao quanto previsto no art. 3º da Lei 14.442/2022.

É o parecer.

Salvador, datado e assinado eletronicamente.

**MAURÍCIO CALEFFI**

Procurador do Ministério Público de Contas

**Quadro de Assinaturas**

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Mauricio Caleffi

Procurador do Ministério Público - Assinado em 16/11/2023



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: AZMZC4MTYW

## CERTIDÃO DE JULGAMENTO

Local do Julgamento	Plenário
Processo Nº	TCE/007281/2023
Situação	Julgado E Conferido
Tipo do Julgamento	Procedência

O TCE Certifica que o Processo listado acima, foi Julgado na Sessão Nº 000074/2023, realizada em 12/12/2023 14:30.

Durante a Sessão de Julgamento, os seguintes Conselheiros estavam presentes: O Presidente da Sessão **Marcus Vinícius de Barros Presídio**, os demais Conselheiros: **Gildasio Penedo Filho, Pedro Henrique Lino de Souza, Antonio Honorato de Castro Neto, Inaldo da Paixão Santos Araújo, Carolina Matos, Joao Evilasio Vasconcelos Bonfim**. O(s) Representante(s) do Ministério Público **Marcel Siqueira Santos**.

**Quadro de Assinaturas**

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Rita de Cassia Bahia Arouca

Responsável pelo Fechamento da Sessão de Julgamento - Assinado em 13/12/2023



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: Y5MJU5NTK5



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

**CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES**

**TRIBUNAL PLENO DE 03/05/23**

**ITEM Nº02**

**EXAME PRÉVIO DE EDITAL  
MUNICIPAL**

**Processos:** (1) **TC-008192.989.23-4**  
(2) **TC-008283.989.23-4**

**Representantes:** (1) UP Brasil Administração e Serviços Ltda.  
(2) Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda.

**Representada:** **Prefeitura Municipal de Pontes Gestal.**

**Responsável:** Esmeraldo Cristiano Carolino - Prefeito.

**Assunto:** Representações em face do edital do Pregão Presencial nº 12/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de Pontes Gestal, objetivando a contratação de empresa para prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de cartão alimentação, para a utilização pelos servidores municipais.

**Disciplina Legal:** Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 10.024/2019, Decreto nº 7.746/2012, Decreto nº 7892/2013, Instrução Normativa SLTI/MP nº 01/2010, Instrução Normativa SEGES/MP nº 03/2018, Lei Complementar nº 123/2006, Lei nº 11.488/2007, Decreto nº 8.538/2015, e Lei nº 8.666/1993.

**Data de Ingresso:** (1) 03/04/2023.  
(2) 04/04/2023.

**Sessão Pública:** 06/04/2023 (8h).

**Advogado:** Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

(OAB/SP nº 261.130).

**EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO PRESENCIAL. SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO, EMISSÃO E FORNECIMENTO DE CARTÃO ALIMENTAÇÃO. TAXA ZERO OU NEGATIVA. IMPOSSIBILIDADE. PRAZO DE REPASSE/PAGAMENTO DO VALOR A SER INSERIDO NO CARTÃO DE VALE-ALIMENTAÇÃO. DESNATURAÇÃO DA NATUREZA PRÉ-PAGA DOS BENEFÍCIOS. INDEVIDA LIMITAÇÃO DA REDE DE *DELIVERY* CREDENCIADA. PROCEDÊNCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL.**

1. No âmbito de certames destinados ao fornecimento de vale alimentação/refeição, é descabida a exigência e/ou recebimento de qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, em virtude de expressa disposição legal.
2. O valor correspondente ao benefício a ser inserido nos cartões dos servidores deve ser repassado à Contratada antecipadamente, nos termos do artigo 3º, II, da Lei Federal nº 14.442/22.

## RELATÓRIO

Trata-se de impugnações apresentadas em face do edital do Pregão Presencial nº 10/2023, promovido pela PREFEITURA DE PONTES GESTAL, cuja finalidade é a contratação de empresa para prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de cartão alimentação, para a utilização pelos servidores municipais, certame com recebimento dos envelopes agendado para **6 de abril de 2023**.

Em apertada síntese, sob invocação de precedentes, **UP Brasil Administração e Serviços Ltda** insurge-se a postulante



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

contra a permissão de oferta de taxa de administração negativa (subitem 1.1 do Termo de Referência<sup>(1)</sup>) e a forma pós-paga atribuída como procedimento para repasse dos créditos (subitem 7.1 do Termo de Referência<sup>(2)</sup>), a descaracterizar a natureza pré-paga dos benefícios, disposições contrárias ao que dispõem o artigo 3º, II, da Lei Federal nº 14.442, de 2 de setembro de 2022, e o Decreto Federal nº 10.854, de 10 de novembro de 2021.

De seu turno, **Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda** volta-se contra: possibilidade de oferta de taxa negativa, na contramão do que prevê o artigo 3º, inciso I, da Lei nº 14.442/2022 (item 1.1 do Termo de Referência); pagamento pós-pago, a ser realizado dentro de 10 (dez) dias após a efetivação dos créditos nos cartões, sistemática que contraria o artigo 3º, inciso II, do referido diploma legal (itens 7 e 7.1 do Termo de Referência); e

---

<sup>1</sup> **Prefeitura de Pontes Gestal. Pregão Presencial nº 10/2023. Edital. Termo de Referência. 1.1** O presente termo de referência tem por objeto a “Contratação de Empresa Para Prestação de Serviços de Administração, Gerenciamento, Emissão e Fornecimento de Cartão Alimentação, Para a Utilização Pelos Servidores da Prefeitura Municipal de Pontes Gestal/SP, Em Estabelecimentos Comerciais Especializados”, com a efetivação de inscrições, preparação e aplicação das provas, elaboração da lista de classificação geral de candidatos, bem como promoção dos atos necessários à referida seleção, conforme especificações constantes neste documento, conforme planilha abaixo:

[...]

Taxa de administração estimada 0,00%. Será aceito taxa de administração negativa, de acordo com Parecer Jurídico.

<sup>2</sup> **Prefeitura de Pontes Gestal. Pregão Presencial nº 10/2023. Edital. Termo de Referência. 7.1.** Os pagamentos serão efetuados pela Prefeitura de Pontes GESTAL/SP mediante apresentação de Nota Fiscal Eletrônica, devidamente assinada com o aceite da Unidade responsável, em até 10 (dez) dias, contados da data da efetivação dos créditos nos cartões dos servidores, devendo a CONTRATADA providenciar a indicação do número da conta corrente e número e endereço da agência bancária, para fins de depósito para pagamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

previsão dos itens 13 e 13.1<sup>(3)</sup> do Termo de Referência (Anexo I), a instituir a exigência de que as licitantes comprovem possuir convênio junto a empresas que trabalham com *delivery* e sequer se localizam no município de Pontes Gestal.

Daí requererem as postulantes a suspensão da contenda, para que, em cognição exauriente, seja determinada a retificação de referidas disposições, com nova publicação do ato de chamamento e devolução de prazos para formulação de propostas.

Cotejo apriorístico das alegações e do ato convocatório impeliu à presunção de ofensa ao ordenamento e de contrariedade a precedentes da Corte, a fundamentar decisão monocrática<sup>(4)</sup> de suspensão cautelar do torneio e recepção da matéria sob o rito do Exame Prévio de Edital, nos termos do §2º do artigo 113 da Lei Federal nº 8.666/93 e do artigo 221 do Regimento Interno<sup>(5)</sup>, notificando-se a Representada, em seguida, para exercício do contraditório, sem ingresso de justificativas.

Anuindo quanto ao restante das impugnações, no particular caso da taxa de administração negativa o **Ministério Público** refuta a tese de que haveria a incidência do artigo 175 do Decreto

---

<sup>3</sup> **Prefeitura de Pontes Gestal. Pregão Presencial nº 10/2023. Edital. 13.1.** A licitante vencedora da etapa de lances deverá comprovar como condição para prosseguir para a fase de Habilitação, através de Prova de Conceito (PoC), que possui convênio para pedidos e pagamento em site (página na internet) ou por apps em no mínimo uma das empresas de aplicativos de entrega de produtos alimentícios in natura (*delivery*), tais como: Pão de Açúcar, Clube Extra, Sonda ou Tenda (alimentação).

<sup>4</sup> Publicada no Diário Oficial Eletrônico em 27 de fevereiro de 2023.

<sup>5</sup> Referendo na sessão plenária de 1º de março de 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Federal nº 10.854/2021 ao debate em apreço (**evento 28 – TC-008192.989.23-4;**  
**evento 33 – TC-0082832.989.23-4**):

A vedação de deságio ou qualquer tipo de desconto é sobre o valor nominal de crédito alimentar pré-pago que beneficia diretamente o trabalhador, sem que se possa necessariamente correlacionar tal norma com o modelo de negócios em grande escala financeira que as operadoras de cartões de vale-alimentação fazem para obter novos contratos com a Administração Pública, mediante a oferta de taxa negativa de administração dos volumosos recursos intermediados a esse título. Tais empresas se remuneram primordialmente mediante taxa de intermediação financeira (*spread*) junto aos estabelecimentos comerciais credenciados à sua rede, algo que não se pode inferir como, imediata e diretamente, capaz de implicar repercussão nos preços por eles praticados. Sendo a norma acima uma proteção especificamente referida ao benefício oferecido ao trabalhador, interpretá-la extensivamente para obrigar a Administração a suportar acréscimo no custo operacional (taxa positiva) do serviço contratado não se revela razoável, tampouco atende ao interesse público local, já que a competência para avaliar impactos inflacionários e regular a estabilidade de preços na economia é estritamente do Banco Central (art. 1º da LC 179/2021).

Ao final, o **Parquet** manifesta-se pela procedência parcial das demandas.

É a breve síntese do processado.

GCECR  
DMC



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

**TC-008192.989.23-4**  
**TC-008283.989.23-4**

## **VOTO**

No que se refere à admissão de oferta de taxa negativa em certames tendentes ao fornecimento de vale alimentação/refeição, a despeito dos argumentos dispendidos pelo MPC, cumpre rememorar o mais recente entendimento desta Corte, assentado em 6 de abril de 2022, quando da apreciação do processo TC-009245.989.22-3<sup>(6)</sup>, que passou a vedar a permissão de taxa negativa, independentemente de o órgão estar ou não inscrito no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

Já o prazo de repasse/pagamento do valor a ser inserido no cartão de vale-alimentação, “[...] em até 10 (dez) dias, contados da data da efetivação dos créditos nos cartões dos servidores [...]”, traduz a imprópria redação do subitem 7.1 do Termo de Referência, que desnatura o caráter pré-pago desses benefícios, na contramão do disposto no artigo 3º, II, da Lei n.º 14.442/2022<sup>(7)</sup> c/c artigo 175 do Decreto nº 10.854/2021 e do conceito prevalente na Casa:

---

<sup>6</sup> Tribunal Pleno de 6 de abril de 2022; Conselheiro Robson Marinho; **Publicação:** 27 de abril de 2022; **Trânsito em Julgado:** 18 de maio de 2022.

<sup>7</sup> **Lei n.º 14.442/2022. 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 - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados; ou [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

De início, ante o silêncio da Representada, relevante consignar os seguintes registros extraídos do portal eletrônico da Prefeitura de Iperó:

- a) Esclarecimentos/decisões divulgados na véspera da sessão de abertura do certame revelam intenção de que a futura contratada antecipe os créditos que abastecerão os cartões alimentação dos servidores, desnaturando a natureza pré-paga da operação financeira;
- b) Quanto à requisição de representante da empresa, esclareceu a desnecessidade de permanência no município, bastando o comparecimento esporádico;
- c) Omissão sobre a existência das presentes Representações e de reflexa ordem de suspensão do procedimento, impossibilitando a obtenção de informação relacionada ao eventual descumprimento de determinação da Corte.

Malgrado a argumentação expendida pela representada para rejeitar correlatas impugnações que lhes foram dirigidas em sede administrativa, as críticas ao sistema de pagamento (disciplinado no item 15 do edital) são precedentes.

O montante financeiro relativo aos créditos dos trabalhadores usuários do objeto licitado (cartão alimentação) deve ser previamente disponibilizado à empresa operadora contratada, enquanto o adimplemento da sua eventual remuneração (se e quando a taxa administrativa for positiva) deve ser estipulado nos termos da legislação aplicável aos entes públicos, isto é, quitação após a efetiva prestação dos serviços.

Essa a orientação já formada no âmbito deste e. Plenário, em reiteradas deliberações [...]. **(TCs 006440.989.23-4 e 006508.989.23-3; Tribunal Pleno de 29 de março de 2023; Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues; pub.: 17 de abril de 2023; notas de rodapé suprimidas)**

Para elidir qualquer dúvida, oportuno ressaltar que tais conclusões, decerto, não abarcam o interregno dentro do qual deve ocorrer o repasse dos valores devidos à contratada a título de taxa de administração, no caso de taxa positiva, por não desbordar do disposto no artigo 40, XIV, "a", da Lei Federal nº 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Noutro giro, em que pese o bem articulado raciocínio do MPC, a rigor, não se vislumbra na permissão de pagamento por meio de aplicativo de *delivery* ou página de internet ilegalidade, abuso ou arbitrariedade por parte da Administração.

Sobretudo diante do atual contexto tecnológico, em que a funcionalidade de entrega na porta do cliente alcança 89% dos restaurantes brasileiros e é considerada tendência, consoante se depreende de publicações da Associação Brasileira de Bares e Restaurantes - ABRASEL<sup>8</sup>.

Não subsiste, igualmente, o argumento que remete ao pequeno porte do município como óbice intransponível à adoção da sistemática de entrega sob demanda. Em vez disso, é razoável supor que a utilização de mecanismos tais de acesso remoto disponibiliza oferta até mais ampla e diversificada de estabelecimentos capazes de atender às necessidades dos servidores beneficiários.

Bem por isso, para motivar e viabilizar a escolha da ferramenta virtual, o subitem 13.1 do Termo de Referência traz amplas justificativas favoráveis. Ademais das vantagens lá apontadas, a própria experiência cotidiana demonstra que referido canal logístico promove rápido acesso a produtos de múltiplas fontes, conveniência e conforto, com redução do tempo de espera e celeridade na entrega da refeição e produtos alimentícios, até facilitando ou evitando o deslocamento.

---

<sup>8</sup> **V.G.:**

- <https://abrasel.com.br/noticias/noticias/delivery-chega-a-89-dos-restaurantes-brasileiros-com-apandemia-da-covid/>
- <https://abrasel.com.br/noticias/noticias/mercado-de-delivery-transformou-atendencia-em-necessidade-e-segue-em-crescimento-no-brasil-em-2021/>





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Não só isso como, em termos práticos, a dicção do dispositivo é clara ao estabelecer que a exigência é ônus que recai exclusivamente sobre a licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar, não se tratando de condição de habilitação.

Única objeção verossímil recai precisamente na contradição que se extrai da leitura completa do subitem 13.1.

Sem embargo do aparente caráter exemplificativo apostado na cabeça do preceito editalício, que se utiliza da expressão "tais como", as explanações subsequentes encerram critério de discrimen que deve ser reavaliado pelo órgão licitante.

Com efeito, desacompanhadas de qualquer estudo ou justificativa técnica que comprove a razoabilidade da limitação a determinadas empresas ou aplicativos, aludidas justificativas informam que "O rol de plataformas de delivery indicadas no *caput* é taxativo, porém será necessário convênio com apenas uma das plataformas indicadas".

Nessa conformidade, nos estritos limites dos quesitos abordados, VOTO pela **procedência** da Representação de UP Brasil Administração e Serviços Ltda. e **procedência parcial** da manejada por Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda., determinando-se à PREFEITURA DE PONTES GESTAL que, desejando retomar o Pregão Presencial nº 12/2023, proceda às seguintes correções na atual versão do edital:

- a)** Inserir dispositivo de vedação expressa a qualquer tipo de deságio ou imposição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

descontos sobre o valor contratado, nos termos da legislação vigente;

- b)** Estabelecer, com clareza, que o valor a ser depositado nos cartões será repassado anteriormente à disponibilização do crédito, assim como que o pagamento à contratada, a título de taxa de administração (se maior que zero) e decorrente da efetiva prestação dos serviços, ocorrerá em momento posterior, após a liquidação da despesa, nos termos da ordem regular de pagamentos devidos pela Administração Pública;
- c)** Reavaliar a exigência de convênio com estabelecimentos de *delivery* específicos.

As modificações que se fazem necessárias implicam revisão das demais prescrições do texto convocatório, especialmente as que guardam relação com aquelas que, de antemão, ensejam correções, a fim de verificar sua consonância com a legislação, jurisprudência e súmulas desta Corte, bem assim nova divulgação dos avisos pertinentes, assegurando-se aos interessados devolução do prazo para elaboração das propostas.

Com o transcurso do prazo legal e certificação do trânsito em julgado da presente decisão, cumpridas todas as providências cabíveis, arquivem-se os autos.

GCECR  
DMC



ACÓRDÃO Nº 2278/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.225/2024-0.
- 1.1. Apenso: 018.433/2024-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Alelo Instituição de Pagamento S.A. (CNPJ: 04.740.876/0001- 25).
4. Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Thiago Rodrigues Martins (OAB-DF 55.015), Adelson Pereira Guerra (OAB-DF 41.038) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional; Thiago Magalhaes Freitas Sá (OAB-SP 429.818) e Ricardo Pagliari Levy (OAB-SP 155.566), representando Companhia Brasileira de Soluções e Serviços; Rodrigo Goulart de Freitas Pombo (OAB-PR 53.450), William Romero (OAB-DF 53.647) e outros, representando Pluxee Benefícios Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Alelo Instituição de Pagamento S.A. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento 5/2023, sob a responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), cujo objeto é o credenciamento para possível contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação em âmbito nacional,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU, também aplicável a unidades jurisdicionadas do Sistema S, conforme jurisprudência do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

9.2. considerar procedente a representação;

9.3. indeferir o pedido de medida cautelar;

9.4. dar ciência ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no edital do Credenciamento 5/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo repasse pelo órgão contratante ao contratado constitui afronta ao previsto no art. 3º, incisos II e III, da Lei 14.442/2022;

9.5. determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução - TCU 315/2020, que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023 que estejam em execução na data da notificação do presente Acórdão, bem como comunique as Unidades Regionais integrantes do Sistema Sescoop acerca da vedação de prorrogação estabelecida na presente decisão;

9.6. indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do RITCU, o requerimento de habilitação nos autos como parte interessada formulado por Pluxee Benefícios Brasil S.A. à peça 67;

9.7. comunicar a prolação do presente Acórdão ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional e à representante; e



9.8. arquivar os presentes autos nos termos dos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2278-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**ANTONIO ANASTASIA**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral



## GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 000.225/2024-0 [Apenso: TC 018.433/2024-3]

Natureza: Representação

Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional

Representante: Alelo Instituição de Pagamento S.A. (CNPJ: 04.740.876/0001-25)

Representação legal: Thiago Rodrigues Martins (OAB-DF 55.015), Adelson Pereira Guerra (OAB-DF 41.038) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional; Thiago Magalhaes Freitas Sá (OAB-SP 429.818) e Ricardo Pagliari Levy (OAB-SP 155.566), representando Companhia Brasileira de Soluções e Serviços; Rodrigo Goulart de Freitas Pombo (OAB-PR 53.450), William Romero (OAB-DF 53.647) e outros, representando Pluxee Benefícios Brasil S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CREDENCIAMENTO 5/2023 - SESCOOP/UN. CONTRATAÇÃO DE GERENCIADORA DE CARTÕES DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. PREVISÃO EDITALÍCIA DE QUE A CARGA NOS CARTÕES DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO DOS EMPREGADOS SERÁ REALIZADA EM DATA ANTERIOR AO APORTE DOS VALORES A SER FEITO PELA ENTIDADE CONTRATANTE. VIOLAÇÃO AO ART. 3º, INCISOS II e III, DA LEI 14.442/2022. PROCEDÊNCIA. CIÊNCIA PREVENTIVA. DETERMINAÇÃO PARA ABSTER-SE DE PRORROGAR CONTRATOS JÁ CELEBRADOS.

## RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de cautelar, formulada por Alelo Instituição de Pagamento S.A. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento 5/2023, sob a responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), cujo objeto é o credenciamento para possível contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação em âmbito nacional.

2. Após adoção das medidas preliminares cabíveis, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), mediante pareceres uniformes às peças 70-72, instruiu o mérito da representação nos seguintes termos:

## “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação, com pedido de cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento 5/2023, sob a responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), com valor estimado para doze meses de R\$ 12.284.103,83 (soma dos valores constantes na tabela à peça 5, p. 33), cujo objeto é o credenciamento para possível contratação, sob demanda, de empresas especializadas na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação em âmbito nacional, em cartão eletrônico, equipados com chip e/ou tarja magnética, com tecnologia



em PVC, munidos de senha de acesso, por arranjo de pagamento aberto e/ou fechado, habilitados para serem utilizados em supermercados, restaurantes, mercearias e similares, como meio de pagamento utilizado na aquisição de refeições e gêneros alimentícios *in natura*, no valor face mensal na forma estabelecida no Edital, para contratação a critério das Organizações Estaduais do Sescop (peça 5, p. 2).

2. O credenciamento em análise é regido por normativo específico e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção dos credenciados foi o <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/>.

3. O resultado do credenciamento foi divulgado no dia 8/2/2024 (peça 29). Conforme cronograma anexo do edital (peça 5, p. 39), a etapa seguinte era a contratação pelas Organizações Estaduais do Sescop, etapa essa que é discricionária e não tem data para acontecer.

4. Até o momento, as organizações do Sescop nos Estados da Bahia, Piauí, Espírito Santo, Rondônia, Rio de Janeiro, Pernambuco, Amazonas e Mato Grosso do Sul já escolherem as empresas que irão contratar (peças 62 e 64). A unidade do Sescop no Rio Grande do Sul também já manifestou interesse em realizar a contratação, tendo sido agendada a votação dos colaboradores para o dia 12/6/2024 (peça 46), contudo, na página do Sescop na internet (<https://somoscooperativismo.coop.br/institucional/sescop/licitacao-e-contratos>, acesso em 28/8/2024) ainda não consta o resultado da votação.

5. Nestes autos constam os contratos já celebrados no Piauí, Rondônia e Bahia (peças 56 a 58).

## HISTÓRICO

6. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) o pagamento postecipado previsto no item 12.2 do edital do Credenciamento 5/2023, (peça 5, p. 13) contraria:

i. o disposto no art. 175 do Decreto 10.854/2021 e no art. 3º, II, da Lei 14.442/2022, ambos no sentido de vedar que o empregador estabeleça prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados; e

ii. o Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil – BCB (peça 11), que firmou entendimento de que as instituições de pagamento (como é o representante) não podem disponibilizar valores nos cartões-alimentação sem antes terem recebido o repasse necessário por parte do empregador/contratante.

7. A instrução inicial (peça 13) reconheceu que a matéria mencionada na alínea “a” acima já havia sido tratada neste Tribunal, não sendo identificada irregularidade. Contudo, a informação acerca do Parecer do BCB era nova, por isso propôs-se diligência à referida autarquia.

8. O Relator, Ministro Antonio Anastasia, conheceu da representação, concordou com a diligência e acrescentou a oitiva prévia do Sescop/UN (peça 16).

9. Foi dada ciência ao representante acerca do despacho do relator (peças 18 e 21).

10. Foram encaminhados em 5/2/2024 ofícios de oitiva prévia à Unidade Jurisdicionada – UJ (peça 17) e de diligência ao Banco Central do Brasil (peça 20). Em resposta, a UJ apresentou os documentos acostados às peças 24 e 25 e o Banco Central do Brasil os documentos acostados às peças 26 e 27. O representante também apresentou nova manifestação (peça 22).

11. A instrução que analisou as respostas à oitiva e à diligência (peças 32-34) concluiu que:

a) o auxílio-alimentação tem natureza pré-paga, isto é, o empregador tem que pagar o benefício aos seus empregados antes ou no início do período a que se refere (Lei 14.442/2022, art. 3º, inc. II, e Cartilha do MTE sobre o PAT);



b) as obrigações da empresa contratada para gerenciar o fornecimento do auxílio-alimentação são manter a rede credenciada, expedir os cartões com chip, abrir as contas de pagamento para cada beneficiário, disponibilizar os valores nessas contas, entre outras correlatas. Não é atribuição da contratada financiar o pagamento do auxílio-alimentação (peça 5, p. 43-46, “obrigações da contratada”);

c) o repasse feito pelo contratante à contratada referente ao auxílio-alimentação não tem natureza de pagamento, conforme se extrai do item 12.2 da Nota Técnica Anexo I do edital (peça 5, p. 28), da resposta da unidade jurisdicionada (peça 25, p. 20, parágrafo 70) e da justificativa da contratação prevista na da Nota Técnica Anexo I do edital (peça 5, p. 17), portanto, não está sujeito às regras que vedam ou impõem condicionantes ao pagamento antecipado em contratações utilizando recursos de natureza pública;

d) o pagamento do auxílio-alimentação, no caso ora em análise, é uma obrigação do empregador, prevista nos instrumentos coletivos de trabalho (peça 30); assim, essa obrigação existe independentemente da contratação de uma empresa para gerenciar o fornecimento do benefício;

e) permitir a sistemática atual, em que a contratada é quem efetivamente paga o auxílio-alimentação aos empregos do contratante no início do período laborativo (mantendo, assim, a natureza pré-paga do benefício) e somente depois é ressarcida, pelo contratante, constitui um benefício ao contratante – prazo adicional para pagamento do auxílio-alimentação – vedado pelo art. 3º, III, da Lei 14.442/2022;

f) o repasse prévio do contratante à contratada do valor referente ao auxílio-alimentação deve ser acompanhado de algumas medidas mitigatórias dos riscos, como a exigência de garantia em valor mínimo corresponde a um mês de execução do contrato, em modalidade de alta liquidez, como a caução em dinheiro (art. 34 do RLC do Sescop, com necessidade de adequação do § 1º desse artigo); estabelecimento de prazo máximo não superior ao necessário para operacionalizar a atividade, para que a contratada, depois de ter recebido do contratante os valores referentes ao auxílio-alimentação, efetue a carga dos cartões dos beneficiários; e outras medidas identificadas caso a caso;

g) as empresas que fazem gestão de auxílio-alimentação enquadram-se como instituição de pagamento (art. 6º, inc. III, da Lei 12.865/2013). Contudo, se elas operarem exclusivamente auxílio-alimentação ou outros programas destinados a conceder benefícios a pessoas naturais em função de relações de trabalho, não se sujeitam à regulamentação do BCB. No entanto, se oferecerem outros serviços, devem aplicar as normas do BCB para todo o seu portfólio, inclusive na gestão de auxílio-alimentação (artigo 2º, II, da Resolução – BCB 80/2021, com a redação dada pela Resolução – BCB 296/2023). Nesse caso, se a empresa contratada estiver obrigada a aplicar as regulamentações do BCB, ela estará impedida de utilizar recursos próprios ou captados de terceiros para custear o pagamento do auxílio-alimentação (Parecer Jurídico 311/2016/BCB/PGBC, interpretando a Circular – BCB 3.681/2013, substituída pela Resolução – BCB 80/2021); e

h) a separação entre o patrimônio da instituição de pagamento e os recursos destinados às contas de pagamento e a vedação à afetação desses recursos, previstas nos arts. 12 e 12-A da Lei 12.865/2013 também constituem medidas de mitigação dos riscos associados ao repasse prévio de recursos financeiros do contratante à contratada.

12. Em vista dessas conclusões, a aludida instrução propôs indeferir a medida cautelar pleiteada pelo representante e realizar construção participativa de deliberações junto ao Sescop/UN.

13. O Ministro Relator, por meio de despacho à peça 35, denegou o pedido de medida cautelar e determinou a realização da construção participativa de deliberações.

14. Promovida a construção participativa de deliberações quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas,





tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

## EXAME TÉCNICO

### I.1. Exame da construção participativa realizada:

15. Foi encaminhado em 23/5/2024 ofício de construção participativa à UJ (peça 36). Em resposta, a UJ apresentou os documentos acostados às peças 38 a 60. Segue a análise dos pontos questionados.

#### Considerações iniciais do SESCOOP

16. Antes de responder aos tópicos da construção participativa, a UJ apresentou as considerações destacadas a seguir, extraídas da peça 59, p. 7-15.

17. Segundo a UJ, a sustentação de que inexistente natureza de pagamento no serviço não se coaduna com a realidade normativa, na ideia de que a empresa representante (e suas concorrentes) são entidades quase que beneficentes, prestando serviço a título gratuito. Tal gratuidade não existe. Essas empresas operam em um mercado no qual o objetivo central pelo atual formato de negócio é justamente o de negociar o lucro na outra ponta, com os varejistas e atacadistas, do comércio de restaurantes e mercados.

18. Essa atividade, contudo, é financiada por meio do recebimento de dinheiro dos contratantes. Daí que, embora o repasse do valor destinado a empregados não seja, propriamente, uma remuneração direta pelo serviço, ele acaba por assumir uma natureza híbrida, pois o representante – assim como suas concorrentes – viabilizam o fornecimento do auxílio-alimentação porque essa é a fatia do mercado que lhes cabe. Do contrário, não seriam fornecedoras do meio de pagamento em cartão com chip magnético, e sim forneceriam a própria máquina. Afinal, essa é a estrutura do mercado: (i) uma instituição precisa pagar aos empregados, (ii) que são os consumidores dos produtos, (iii) utilizando um serviço de pagamento para celebração dessas transações, (iv) serviço esse que não se confunde com o da máquina que opera o pagamento, (v) de modo que, sem a inferência de que o valor utilizado integra a prestação do serviço, não seria possível sequer operar no mercado. Por isso que se sustenta que o recebimento do repasse ou pagamento, na forma da terminologia da própria lei, assume a natureza de integrar o preço do serviço efetivamente prestado (art. 116 da Lei Complementar 116/2003), com a natureza pré-paga de asseguarção aos trabalhadores, sendo parte do risco do negócio de tal atividade empresarial.

19. A fim de justificar seu posicionamento, citou as razões de decidir dos temas de recursos repetitivos 403 e 404 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos quais ficou assentado que, nos casos de empresas que fazem intermediação de mão de obra terceirizada, encartam-se prestações de serviços tendentes ao pagamento de salários, previdência social e demais encargos trabalhistas, sendo, portanto, devida a incidência do ISS sobre a prestação de serviços, e não apenas sobre a taxa de agenciamento. Para o SESCOOP, da mesma forma que o tomador de serviços desse precedente contrata empresa para pagar, por meio de terceirização da atividade, o encargo trabalhista de seu colaborador, a unidade jurisdicionada o fez com o objeto do edital do Credenciamento 5/2023. O fato de a taxa de administração ser nula ocorre por força legal, mas isso não desnatura a natureza do serviço prestado, que pressupõe justamente o repasse ou pagamento ao colaborador beneficiário do vale-alimentação. O art. 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022 faz menção a ambas as terminologias, porque, sendo repasse ou pagamento, é uma parte integrante da prestação do serviço, configurando-se, para os fins legais, como efetivo pagamento, por viabilizar a operação de mercado da representante.

20. Do contrário, estar-se-ia abolindo qualquer risco empresarial na atuação, porque uma vez que o pagamento seja antecipado, o risco se projeta integralmente no pagador, e não no fornecedor, que já seria igualmente remunerado do outro lado da ponta do mercado.

21. A tese encampada pela representante ignora que, em que pese esse floreio hermenêutico



que visa conferir ao art. 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022, tal inciso fala em repasse ou em pagamento. Ainda que não se queira interpretar que a natureza pré-paga está complementando a disponibilização aos empregados, e sim que o objeto dessa regulação é a relação fornecedor de auxílio-alimentação-empresa contratante, é o próprio inciso que abarca tanto a noção de repasse, quanto a de pagamento, atribuindo-lhes os mesmos efeitos. E em qualquer dos cenários, o que se tem é a transferência de recurso de ordem pública antecipadamente, à mercê de evidências que compatibilizem um regime de vantajosidade e/ou economicidade.

22. Ou seja, na hermenêutica constitucional dos princípios que regem a aplicação de recursos públicos, que orientam a forma de como se interpretar o art. 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022, não há justificativa de eficiência, de vantajosidade, de economicidade, mesmo de moralidade, que sugira uma mudança da compreensão paradigmática da legalidade.

23. O que a representante pretende é mudar toda a dinâmica de um mercado. Além disso, não há insumos que permitem a conclusão de como o mercado integralmente privado está tratando essa matéria. Questiona a UJ se as empresas públicas, sociedades de economia mista, entidades controladas, submetidas ao regime celetista e o Sistema S serão obrigados a financiar e antecipar pagamentos, à revelia de todo o restante do mercado.

24. Inclusive, chama atenção a problemática afirmação trazida no parágrafo 58 da instrução da Unidade de Auditoria (peça 32, p. 9), no sentido de que teria levado em consideração para sua sugestão uma informação verbalmente apresentada pelo representante, no sentido de que o pagamento postecipado produz tanto elevações de taxas, quanto inflação. Problemática porque desconhece-se o inteiro teor desta conversa, que claramente fugiu ao escopo do contraditório e da ampla defesa instaurado no âmbito da presente representação, com acréscimo de um volume desconhecido de informações que jamais foram integralmente disponibilizadas – e passíveis de refutação – por parte da UJ. E problemática também porque não foi apontado nos autos um estudo técnico a permitir corroborar essa interpretação de que tal prática afeta esse mercado. Há uma inferência da Unidade de Auditoria, baseada em manifestação verbal, não documentada efetivamente nos autos, sem contraditório, sem ampla defesa e sem qualquer base científica prática que a sustente.

25. Além disso, há um elemento de fundamental importância: o escopo decisório para o qual se avança a presente representação desborda frontalmente dos limites dessa relação jurídico-processual de natureza administrativa, em especial se é para o TCU sinalizar uma mudança de entendimento. Se há um interesse em construir uma deliberação participativa, que o faça com todas as entidades jurisdicionadas potencialmente afetadas, e com um diálogo amplo e público sobre a matéria, pois o escopo da questão ultrapassa sobremodo a fronteira da divergência manifestante-representante. A começar pelas outras entidades que tiveram decisão em sentido oposto ao proposto pela Unidade de Auditoria e cujos contratos, se entenderem suas contratadas, serão objeto de representação para se forçar o ajuste por intermédio de eventual decisão do TCU. Além disso, veja-se o risco concreto de esta Corte produzir uma ilha de tratamento jurídico em desfavor do SESCOOP e seu sistema, em frontal contrariedade aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

26. Ainda que seja competência do TCU apreciar a legalidade de atos de gestão, com atribuição para auditoria operacional de suas unidades jurisdicionadas, a situação deste processo evidencia uma verdadeira tentativa de orientação da política pública pretendida pelo art. 3º da Lei 14.442/2022, em franco favorecimento a um punhado de entidades que compõem um verdadeiro oligopólio. E, no particular, de se destacar e chamar atenção que, de todo o Edital de Credenciamento 5/2023, somente o representante se insurgiu perante este TCU. Os efeitos econômicos e para o mercado de fornecimento desse serviço não são tão nefastos e prejudiciais, pois somente uma empresa realizou a representação. Só essa empresa, em meio a outras sete efetivamente credenciadas, quis mudar a dinâmica consolidada de décadas no *modus operandi* de repasse financeiro desses tipos de contratações. Com todas as vênias, mas essa alegação não é plausível. Não existe um elemento



concreto a indicar prejuízo setorial de mercado para, contrariando toda a jurisprudência consolidada na própria Corte, mudar de posição.

27. A UJ continua aduzindo que não há como não demonstrar um certo inconformismo com a situação destes autos: um histórico de entendimento consolidado sobre a matéria, com décadas de uma mesma orientação firmada e praticada pelo mercado. Uma lei com dois anos de vigência, sobre a qual o TCU já se manifestou no sentido de que o pagamento ou repasse – como queira utilizar a terminologia – deve ser postecipado. E agora o diálogo sobre a matéria é reavivado com base em um pretense Parecer do BCB que simplesmente não se aplica ao representante e ao caso concreto, mesmo assim, a Corte, à revelia da isonomia jurídica, sinaliza optar por uma repentina e injustificada mudança de posição, ao arremisso da necessária segurança jurídica apta a amparar seus jurisdicionados

28. Não é recomendável que, com base na oitiva exclusiva do manifestante, após a representação realizada, mude a Corte radicalmente um posicionado tão consolidado não só em seu âmbito jurisdicional, mas no próprio mercado. Isso é uma forma de se promover insegurança jurídica no âmbito desse setor mercadológico.

29. Também não é recomendável que seja proferido um acórdão dessa natureza, à mercê de um poder regulamentar que desborde do limite da legalidade, a gerar impactos potencialmente gerais e abstratos, com característica de típica formatação de política pública. As sugestões realizadas – no sentido de se observar atuação exclusiva ou não de empresa em determinado mercado, e ordenar garantias específicas, sobre determinadas condições, à mercê de previsões em lei (artigos 5º, inciso II, e 37 da Constituição Federal de 1988, a depender da natureza e regime jurídico de unidades jurisdicionadas afetadas), criando regras objetivas sobre quanto tempo deve ser concedido ao pagamento, para gestão de recursos – escapam ao âmbito de meras sugestões de boas-práticas, para assumir a conotação de formatação de orientação na política de mercado.

30. Anote-se ainda para os possíveis impactos tributários do entendimento proposto pela Unidade de Auditoria. É que, se houver um entendimento de que o valor não é pagamento, mas mero repasse, o que se tem é o completo e definitivo afastamento de hipótese de incidência tributária do ISS no que diz respeito ao serviço da representante. O valor das notas fiscais é composto pelo valor do serviço prestado. Se houver um entendimento de que a natureza jurídica é de repasse, e não de pagamento, o que ocorrerá é que o TCU, à mercê de não possuir competência para discutir hipóteses de incidência tributária, endossará no domínio público uma posição com potencial de impactar milhões de reais em receitas municipais.

31. Por fim, a UJ protestou contra a interpretação possivelmente equivocada, desta Unidade Técnica, dos argumentos colocados pelo Sescop na manifestação à peça 25, p. 20-21, parágrafos 73 a 76. No seu entender, esta Unidade Técnica interpretou o trecho em questão com sendo uma afirmação de que as Unidades Estaduais do Sescop “não possuem recursos para pagarem antecipadamente” (peça 32, p. 9, parágrafo 57). Contudo, segundo a UJ, esforço de fluxo de caixa e foco no gasto finalístico, priorizando-se despesas por uma ordem de vantajosidade, não significa o mesmo que “não possuir recurso para pagar antecipadamente”. O que há é uma modificação da linha de prioridades que pode afetar o fluxo de caixa. Houve uma distorção do argumento. Tanto o é que não há reprovações de contas no âmbito do sistema do Sescop em tempos recentes, com cumprimento de suas obrigações gerenciais – incluindo o pagamento de seus colaboradores.

#### Análise:

32. A instrução à peça 32 em momento algum informou ou sugeriu que as empresas que operam no mercado de gerenciamento de auxílio-alimentação são “entidades quase que beneficentes”, ou mesmo que prestam “serviço a título gratuito”. Na instrução, peça 32, p. 6, aduziu-se que, em princípio, a remuneração da instituição de pagamento seria a taxa de administração, mas que, no entanto, em função da forma como o mercado se organizou, outras fontes de receita foram criadas,



como a cobrança de taxas dos estabelecimentos credenciados, sendo que essas fontes secundárias de receita passaram a ser muito mais relevantes do que a taxa de administração, a ponto de essas empresas ofertarem taxas de administração negativas (deságio) em licitações públicas e, ainda assim, conseguirem auferir lucro. Ou seja, reconhece-se a natureza lucrativa da atividade. Ressalte-se que a Lei 14.442/2022 vedou as taxas negativas em licitações públicas cujo objeto seja o gerenciamento da auxílio-alimentação.

33. Ademais, assiste razão à UJ na descrição do contexto: uma instituição que precisa pagar auxílio-alimentação aos seus empregados, celebra, para tanto, um contrato com uma instituição de pagamento, para que esta gerencie as transações que os empregados da contratante farão ao comprarem alimentação e refeição.

34. Contudo, equivoca-se a UJ ao informar que as atividades das instituições de pagamento são financiadas com o dinheiro dos contratantes. Analisando apenas o caso do Sescop, a situação é a seguinte: a instituição de pagamento, com recursos próprios, paga o auxílio-alimentação dos empregados do Sescop; depois de incorrida a despesa, a instituição de pagamento comprova ao Sescop que pagou o auxílio-alimentação, por meio da apresentação de nota fiscal; em até quatro dias úteis após a comprovação de que a despesa foi realizada, o Sescop paga a instituição de pagamento. Ou seja, o recurso do contratante só entra depois que a contratada custeou o auxílio-alimentação com recursos próprios; logo, o recurso do contratante não é utilizado para financiar as atividades da instituição de pagamento, pois serviu apenas para “repor” os recursos previamente aportados pela instituição de pagamento.

35. Sobre os precedentes citados do STJ, nos Temas Repetitivos 403 e 404 foram firmadas as seguintes teses (peça 63, p. 1 e 2):

Tema Repetitivo 403

As empresas de mão-de-obra temporária podem encartar-se em duas situações, em razão da natureza dos serviços prestados: (i) como intermediária entre o contratante da mão-de-obra e o terceiro que é colocado no mercado de trabalho; (ii) como prestadora do próprio serviço, utilizando de empregados a ela vinculados mediante contrato de trabalho. A intermediação implica o preço do serviço que é a comissão, base de cálculo do fato gerador consistente nessas "intermediações". O ISS incide, nessa hipótese, apenas sobre a taxa de agenciamento, que é o preço do serviço pago ao agenciador, sua comissão e sua receita, excluídas as importâncias voltadas para o pagamento dos salários e encargos sociais dos trabalhadores. Distinção de valores pertencentes a terceiros (os empregados) e despesas com a prestação. Distinção necessária entre receita e entrada para fins financeiro-tributários.

Tema Repetitivo 404

As empresas de mão-de-obra temporária podem encartar-se em duas situações, em razão da natureza dos serviços prestados: (i) como intermediária entre o contratante da mão-de-obra e o terceiro que é colocado no mercado de trabalho; (ii) como prestadora do próprio serviço, utilizando de empregados a ela vinculados mediante contrato de trabalho. (...) Se a atividade de prestação de serviço de mão-de-obra temporária é prestada através de pessoal contratado pelas empresas de recrutamento, resta afastada a figura da intermediação, considerando-se a mão-de-obra empregada na prestação do serviço contratado como custo do serviço, despesa não dedutível da base de cálculo do ISS.

36. O Tema Repetitivo 403 deu origem à Súmula - STJ 524, que possui o seguinte enunciado (peça 63, p. 3):

No tocante à base de cálculo, o ISSQN incide apenas sobre a taxa de agenciamento quando o serviço prestado por sociedade empresária de trabalho temporário for de intermediação, devendo, entretanto, englobar também os valores dos salários e encargos sociais dos trabalhadores por ela contratados nas hipóteses de fornecimento de mão de obra.



37. No caso destes autos, os funcionários que recebem auxílio-alimentação são empregados da entidade contratante, sendo esta a responsável pelo pagamento dos salários e encargos sociais de seus trabalhadores. A instituição de pagamento faz a intermediação entre empregador e empregados e não há contrato de trabalho entre a instituição de pagamento e os funcionários que receberão o auxílio-alimentação. Portanto, fazendo-se um “paralelo simples”, como afirmou a UJ, com a jurisprudência citada, a situação destes autos enquadra-se na hipótese (i) dos Temas Repetitivos 403 e 404 do STJ, acima transcritos; logo, o preço do serviço é a comissão, apenas, que, no caso destes autos, é nula, por força de previsão no próprio edital do Credenciamento 5/2023 (peça 5, p. 17, 18 e 20).

38. Portanto, diferente do alegado pelo SESCOOP, no caso destes autos, o valor referente ao auxílio-alimentação dos empregados do SESCOOP não é parte integrante do preço do serviço prestado pela instituição de pagamento.

39. Além disso, não é objeto desta instrução fazer a análise de risco do mercado de instituições de pagamento no cenário de gerenciamento de auxílio-alimentação. Contudo, é certo que, como o valor referente ao auxílio-alimentação não é fonte de receita das instituições de pagamento, esses valores não representam o único risco de uma instituição de pagamento que opera nesse mercado. A título de exemplo, o esvaziamento ou diminuição crescente da rede credenciada é um risco para essas instituições, pois, como mencionado pela própria UJ, é da relação comercial com a rede credenciada que advém seu lucro.

40. No que se refere à distinção entre repasse e pagamento, as análises a esse respeito (peça 32, p. 4-11) tiveram como propósito avaliar a aplicação das normas que impedem ou limitam o pagamento antecipado. Na ocasião, ficou demonstrado que o valor referente ao auxílio-alimentação que o contratante entrega à contratada não tem natureza de pagamento, logo, não está sujeito às disposições legais de disciplinam a dinâmica de pagamentos contratuais.

41. Mas, de fato, como trouxe a UJ, o art. 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022 veda que tanto o repasse quanto o pagamento descaracterizem a natureza pré-paga do auxílio-alimentação. Tal situação foi identificada desde o início. Contudo, conforme também ficou demonstrado na instrução anterior (peça 32, p. 4-11), em algumas contratações públicas o contratante repassa os valores para a contratada somente depois que a contratada comprova que pagou o auxílio-alimentação aos funcionários do contratante. Assim, a prática do pagamento posterior não tem descaracterizado a natureza pré-paga do auxílio-alimentação porque as instituições de pagamento têm usado recursos próprios para pagar o auxílio-alimentação devido pelo contratante aos seus empregados.

42. Necessário ressaltar que não há qualquer relação contratual entre a instituição de pagamento e os funcionários que recebem o auxílio-alimentação, que caracterizaria a hipótese (ii) dos Temas Repetitivos 403 e 404 do STJ, acima reproduzidos e citados pela própria UJ em sua manifestação; logo, a instituição de pagamento não tem obrigação legal/trabalhista de arcar com esses valores. Ou seja, na prática, nas contratações públicas em que ocorre o pagamento posterior, independentemente de ser repasse ou pagamento, as instituições de pagamento têm substituído os contratantes (empregadores) na obrigação de pagar o auxílio-alimentação devido pelos empregadores aos seus empregados.

43. Necessário também rememorar, como ficou demonstrado na instrução à peça 32, que o objeto do contrato celebrado entre a entidade promotora da licitação e a instituição de pagamento é o gerenciamento do auxílio-alimentação, não o financiamento do auxílio-alimentação.

44. Outrossim, a “mudança da compreensão paradigmática” tem como pano de fundo a própria legalidade, isto é, atender ao comando do art. 3º da Lei 14.442/2022.

45. Noutro ponto, não se pode afirmar que repassar o dinheiro à contratada mudaria “toda a dinâmica de mercado”. Isso porque, de fato, algumas instituições públicas e do Sistema S também adotam a prática de repasse posterior (peça 32, p. 7). Contudo, também se tem notícias de entidades do





Sistema S que fazem o repasse previamente, a exemplo do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Regional de Rondônia (Senar/RO), que, no edital do Credenciamento 1/2024, cujo objeto é o gerenciamento do auxílio-alimentação, estabeleceu como prazo de repasse três dias antes da disponibilização do crédito aos beneficiários (peça 65, p. 18, item 6.2).

46. No âmbito privado, o Ifood Benefícios, por exemplo, disponibiliza uma plataforma em que a própria empresa contratante do gerenciamento do auxílio-alimentação é quem cadastra os colaboradores e recarrega os seus respectivos cartões (<https://beneficios.ifood.com.br/>, acesso em 29/8/2024).

47. No que diz respeito à informação verbal citada no parágrafo 58 da instrução anterior (peça 32, p. 9), o documento que deu causa à reunião realizada entre o representante e a AudContratações consta na peça 22 destes autos, à qual o Sescop teve, e tem, amplo acesso. A informação que não constava desse documento, e que por isso foi prestada verbalmente na reunião, era sobre o valor percentual da taxa que as instituições de pagamento cobram dos estabelecimentos comerciais credenciados. Essa informação não diz respeito à esfera de competência do Sescop, isto é, o Sescop não tem ingerência sobre o valor da taxa que uma instituição de pagamento cobrará dos estabelecimentos credenciados.

48. Além disso, a informação de que as instituições de pagamento cobram “altas taxas dos estabelecimentos comerciais credenciados” consta na própria exposição de motivos da Medida Provisória 1.108/2022, convertida na Lei 14.442/2022. Destaque-se que essa exposição de motivos foi citada pelo próprio Sescop, em manifestação anterior (peça 25, p. 10-11).

49. Ademais, essa informação não serviu de base para as conclusões da instrução à peça 32, tanto é assim que ela não foi citada no parágrafo 112 da instrução (peça 32, p. 16-17). A informação foi trazida no campo hipotético, o que se nota pelo uso das seguintes expressões “Esse tipo de prática **pode** acarretar efeitos negativos”, “as instituições de pagamento **tendem** a cobrar taxas altas”, “**podendo** gerar inflação dos alimentos”. Informações hipotéticas jamais serviriam de base para propostas de recomendação, determinação ou ciência.

50. Por todos esses motivos, não foi solicitada manifestação do Sescop especificamente sobre o percentual das taxas que as instituições de pagamento cobram dos estabelecimentos comerciais credenciados, mas isso não representa afronta ao contraditório e ampla defesa.

51. Também não é objetivo destes autos orientar a aplicação da política pública relativa ao auxílio-alimentação. O escopo restringe-se à legalidade do repasse posterior feito pelos contratantes às instituições de pagamento, isto é, se tal prática fere o comando do art. 3º da Lei 14.442/2022.

52. Além do mais, a jurisprudência do TCU, assim como em outros tribunais, não é estática e pode evoluir ou se adaptar em resposta a novos entendimentos, legislações ou contextos sociais e econômicos. Quando o TCU se depara com um caso concreto que apresenta novas questões ou desafia entendimentos anteriores, isso pode levar a uma reavaliação e, potencialmente, a uma mudança na jurisprudência.

53. A UJ informou que o Parecer Jurídico 311/2016/BCB/PGBC não se aplica ao caso tratado nestes autos, contudo, não explicou os motivos. Esse parecer, interpretando a Circular – BCB 3.681/2013, substituída pela Resolução – BCB 80/2021, veda que as instituições de pagamento utilizem recursos próprios ou captados de terceiros para custear o pagamento do auxílio-alimentação.

54. Outro ponto que não é escopo destes autos é a avaliação sobre o recolhimento de tributos incidentes sobre os valores que permeiam a relação contratante-instituição de pagamento, assim como a avaliação feita nesta instrução não tem o condão de alterar a natureza tributária de qualquer verba envolvida nessa relação. Como dito, o escopo restringe-se a avaliar o momento em que deve ocorrer o repasse, dos contratantes às instituições de pagamento, dos valores referentes ao auxílio-alimentação,



em obediência ao art. 3º da Lei 14.442/2022. O repasse continuará acontecendo, implicando, assim, os tributos legais antes incidentes continuarão a ser recolhidos, eventualmente modificando-se apenas o momento em que os contratantes devem repassar os recursos às instituições de pagamento.

55. Por fim, quanto à suposta interpretação equivocada dos parágrafos 73 a 76 da manifestação do SESCOOP à peça 25, p. 20-21, reproduz-se, a seguir, os parágrafos em questão:

73. Em um contexto institucional de **fomento da atividade econômica** dentro de toda uma unidade federativa, orçamentos na faixa entre R\$ 3 milhões e R\$ 6 milhões, como ocorre com as Unidades Estaduais do Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Piauí, Roraima, Sergipe e Tocantins, são a bem da verdade **módicos**. O esforço de gestão do fluxo de caixa é constante, envolvendo um competentíssimo trabalho para fazer o melhor possível com pouco, considerando as necessidades instrumentais básicas, mas sem perder de vista que o foco é o investimento finalístico. E esse quadro fático **inequivocamente influencia a necessidade de que essas instituições não operem mediante pagamentos prévios, salvo circunstâncias efetivamente motivadas**, que não se vislumbram no caso concreto.

74. Conquanto não seja o SESCOOP entidade pública, de se recordar na hipótese que o art. 22 da LINDB, que pode ser invocado por analogia, assevera que *“na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”*.

75. É com foco sobretudo nas dificuldades orçamentárias de unidades de menor orçamento que o edital foi moldado para prever o modelo de pós pagamento. Além de ser uma faculdade legal, um permissivo contratual, se trata para as circunstâncias do caso concreto de uma iniciativa que promove **máxima otimização** da capacidade de gestão do fluxo de caixa e orçamento das Unidades Estaduais de menor orçamento, que não podem prescindir antecipadamente de recursos.

76. Ademais, há que se considerar que a Unidade Nacional do SESCOOP, ao definir a vedação do pagamento antecipado, ponderou o possível impacto que a permissão dessa prática traria para as suas Unidades Estaduais, no sentido de que, ao emanar instrumento convocatório com regra diversa da apregoada e consolidada nas regulamentações e orientações internas, potencializaria o risco do entendimento da correta conduta de efetuar pagamento antecipado, e, ainda, de que a permissão da prática pudesse ser interpretada como correta, sendo ampliada para a contratação de outros objetos.

56. Se esses parágrafos não podem ser interpretados como sendo uma ausência de recursos, mas apenas como uma organização da linha de prioridades no fluxo de caixa, retifica-se o disposto no parágrafo 57 da instrução anterior (peça 32, p. 9). Contudo, se há recursos disponíveis, apenas postergados, significa que a modificação do momento do repasse não encontrará obstáculos de ordem financeira e/ou orçamentária.

57. Destaque-se que, em análise de situação semelhante, recentemente, este Tribunal expediu o Acórdão 5928/2024-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, dando ciência a uma Unidade Jurisdicionada de que a inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo pagamento pelo órgão constitui afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022 e ao entendimento consignado no Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.

**Item 8.2. considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020:**

**Item 8.2.a) assinalar ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (SESCOOP/UN) prazo de 15 dias, para, caso queira:**

**Item 8.2.a.1) apresentar possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pelo SESCOOP/UN para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos, especialmente em relação ao item 12.2 do Edital do Credenciamento 5/2023, o qual prevê que a carga nos cartões de vale-alimentação dos empregados será em data anterior ao pagamento, em**



**afronta ao previsto no art. 3º, II, da Lei 14.442/2022;**

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 59, p. 16-19):

58. Como afirmado nas considerações iniciais, inexistiu afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022. Todavia, a Unidade Nacional do Sescop, compreendendo o contexto em que foi solicitada a apresentação de ações corretivas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades identificadas em dispositivos do edital, destaca que só lhe será possível retificar o edital por meio de determinação deste Tribunal. Isso porque o item editalício relacionado ao pagamento posterior à apresentação da nota fiscal, se considerado irregular de fato, contrariamente à jurisprudência consolidada na Corte, assim o será após a finalização do prazo para inscrição no credenciamento, já implementada. Desse modo, não se vislumbra possibilidade de ocorrer ação efetiva para prevenir ou corrigir o item 12.2 do edital do Credenciamento 5/2023, tendo em vista estritamente a discricionariedade do Sescop, ressalvada determinação exarada pela Corte.

59. A Resolução vigente ao tempo do fato, que regeu o Edital 5/2023, não dispunha sobre a obrigatoriedade de manutenção de edital de credenciamento permanentemente aberto. E, a despeito de o Sescop ser entidade de direito privado, com liberdade gerencial, houve o entendimento quando da publicação de referido edital que não seria o caso de sua publicação permanentemente aberta, tendo o item 4.1 do edital asseverado a limitação temporal para a inscrição (peça 5, p. 4-5). Nesse sentido, o Anexo VII [em verdade, Anexo VI] do Edital prescreveu como prazo final para inscrições o dia 15 de janeiro de 2024 (peça 5, p. 39).

60. A conduta definida foi a de publicar periodicamente os editais, de modo que o período de recepção de novos interessados em se credenciar seja anualmente aberto e encerrado.

61. Assim, analisando a cronologia do Credenciamento 5/2023, verifica-se que quaisquer ações corretivas ou preventivas no edital seriam extemporâneas e sem efeitos práticos, uma vez que o edital foi publicado no Diário Oficial da União em 4/12/2023 (peça 5, p. 5), recebeu pedidos de credenciamento no período compreendido entre 14/12/2023 e 15/1/2024 (peça 5, p. 39), credenciou sete empresas, que concordaram com as regras estabelecidas no edital e foram efetivamente credenciadas para a prestação do serviço, conforme resultado de credenciamento publicado em 8/2/2024 (peça 29). E as condições editalícias vinculam o certame, sob pena de ofensa regulamentar e violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

62. Portanto, somente haveria reabertura do certame por ordem deste Tribunal. Ou, alternativamente, o Sescop poderá iniciar instrução processual para lançar novo edital de credenciamento para o objeto contratado, alterando as previsões relacionadas ao pagamento prévio do repasse.

63. Enfatiza-se, porém, que no intervalo de tempo em que o novo edital ainda não estiver publicado, entende-se que deve permanecer vigente o credenciamento das sete empresas que aceitaram as regras do edital do Credenciamento 5/2023, tendo em vista que há significativo prejuízo ao planejamento institucional de prestar apoio às contratações das suas Organizações Estaduais, especialmente do objeto de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação.

64. Ressalte-se que oito Organizações Estaduais do Sescop já manifestaram interesse de utilizar o banco de empresas credenciadas (peças 40 a 53 e 55), tendo sido adotado o critério de alternância previsto no instrumento convocatório, qual seja, votação dos colaboradores. Entre elas, a Unidade Estadual do Rio Grande do Sul, com colaboradores severamente afetados pelas enchentes.

65. Portanto, com fundamento nos artigos 23 e 24 da Lindb, requer a modulação de efeitos de eventual decisão revisora da jurisprudência consolidada, com efeitos *ex nunc*, preservando-se a estabilidade institucional e a idoneidade do edital de credenciamento pelo período que lhe seria





possível.

66. Alternativamente, que seja (i) preservada a vigência dos contratos já celebrados no âmbito do edital até a decisão da Corte, (ii) concedendo-se um regime de transição que permita contratações novas por esse edital por um período de pelo menos um ano, no qual as entidades que se planejaram para utilizá-lo não ficarão desguarnecidas do fornecimento do serviço, e no qual haverá planejamento para novo edital, atento às eventuais determinações da Corte.

Análise:

67. A estratégia adotada pelo SESCOOP, de definir um intervalo de tempo para que as empresas interessadas se credenciassem, observa a legislação de regência, sobretudo porque a Lei 14.133/2021, normativo que determina que os credenciamentos devem ficar permanentemente abertos para o cadastro de novos interessados, não se aplica aos credenciamentos realizados pelo SESCOOP.

68. Nesse caso, como o prazo de cadastramentos das empresas interessadas no Credenciamento 5/2023 encerrou em 15/1/2024 (peça 5, p. 39) e considerando o êxito do certame, que credenciou entre seis e sete empresas em cada unidade estadual, isto é, em cada estado, seis ou sete empresas concordaram com todas as disposições do edital, inclusive com o item 12.2, que regulamenta o pagamento posterior à comprovação da despesa, não se mostra tempestivo alterar o edital do Credenciamento 5/2023.

69. Nesses termos, adotando por analogia os arts. 147 e 171, § 1º, inc. II, da Lei 14.133/2021, a anulação dos contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023 não se revela medida de interesse público e o modo como será garantido o atendimento do interesse público é preservando-se o edital do Credenciamento 5/2023 e os contratos dele decorrentes nos termos em que foram positivados.

**Item 8.2.a.2) apresentar subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo-benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;**

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 59, p. 19):

70. Em termos de custo-benefício, a resposta é bastante objetiva: inexistente benefício.

71. O que se discute aqui é a possibilidade de modificação da sistemática de repasse/pagamento, de um modelo postecipado para um antecipado, ou seja, haverá adiantamento de pagamento. Como o valor da remuneração já é nulo, não sendo lícito ao SESCOOP exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou desconto sobre o valor contratado, a única modificação real é que toda unidade que contrate por meio do presente Edital de Credenciamento precisará assumir o dispêndio financeiro antes da realização do próprio serviço.

72. Desse modo, a unidade jurisdicionada entende que não há o que apontar com relação a custo-benefício da medida, eis que inexistente no caso concreto tal aspecto.

Análise:

73. Considerando que o credenciamento já foi finalizado e que obteve êxito, conforme exposto no parágrafo 67 desta instrução, inclusive, já tendo sido selecionadas as empresas que prestarão os serviços em oito estados (peças 62 e 64) e já tendo sido celebrados contratos em três estados (peças 56 a 58), o custo de se alterar o edital e os contratos superaria o benefício decorrente dessa prática, desaconselhando-se, portanto, a adoção dessa medida.

**Item 8.2.a.3) manifestar-se, na hipótese de as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada serem consideradas insuficientes pelo TCU, quanto aos possíveis impactos de:**

**Item 8.2.a.3.1) determinação do Tribunal para que seja alterado o item 12.2 do Edital do Credenciamento 5/2023, e outras eventuais normas correlatas, além dos contratos dele decorrentes eventualmente já celebrados, no sentido de prever que o repasse dos valores**



**referentes ao auxílio-alimentação ocorra anteriormente à carga nos cartões dos empregados, adicionando-se as cautelas necessárias a esse tipo de procedimento;**

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 59, p. 19-20):

74. Os aspectos a serem destacados dizem respeito à dinâmica de fluxo de caixa e à incerteza que paira com relação à possibilidade de modificação contratual.

75. A dinâmica de fluxo de caixa pode afetar unidades de menor orçamento, cujas obrigações estejam definidas em um cronograma de pagamento.

76. Além disso, há que se destacar que o edital vinculou o credenciamento, bem como os contratos dele decorrentes. Assim, por força do princípio *pacta sunt servanda*, a UJ entende que não é possível assegurar que os contratos seriam modificados. Há que se verificar o interesse das empresas contratadas por meio do credenciamento. Se alguma delas discordar, isso pode gerar um impasse problemático a ser resolvido, sobretudo dada a essencialidade do serviço.

77. É por razões tais que se apela para a modulação de efeitos de eventual modificação de entendimento, preservando-se a segurança jurídica com a atribuição de efeitos *ex nunc* e a garantia de cumprimento dos contratos já firmados que estejam em execução.

Análise:

78. Conforme já explanado na análise das respostas dos itens anteriores, não se mostra mais tempestivo nem aconselhável alterar o edital do Credenciamento 5/2023 nem os contratos dele decorrentes.

79. Os impactos apontados pela UJ reforçam essa tese.

**Item 8.2.a.3.2) recomendação do Tribunal para que o seu Regulamento de Licitações e Contratos seja alterado a fim de incluir, nas disposições referentes à garantia contratual, a previsão de, nos casos de prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de Vale-Alimentação/Refeição, a garantia a ser prestada deverá ser a do inciso I do art. 34 (caução em dinheiro), no valor mínimo de 8,33% do valor anual do auxílio-alimentação previsto;**

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 59, p. 20):

80. O manifestante destacou suas reservas quanto a essa possibilidade. Em primeiro lugar, porque não se vislumbra necessidade de forçar o Conselho Nacional do Sescop a modificar toda a norma em função de um aspecto operacional tão específico e particular. Em segundo lugar, por razões de isonomia. É de conhecimento desta Corte, v.g. as Decisões 907/1997 e 461/1998, ambas de relatoria do i. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, que existe uma articulação constante entre os serviços sociais autônomos, que formaram um grupo técnico no afã de discutir questões que impactem a redação de seus regulamentos de contratações.

81. Inclusive, quando muito, dada a relevância do tema, e considerando a possibilidade de modificação da posição do TCU, como já anteriormente destacado pela UJ, deveria o TCU requerer manifestações dos demais entes do Sistema S, mesmo das entidades integrantes da administração pública indireta que fazem uso desse tipo de setor, no intuito de efetivamente se construir uma deliberação participativa que desague em um entendimento isonômico para os envolvidos, pois todas essas entidades possuem informações e realidades próprias a se levar efeito para uma tomada de decisão de tal porte, sobretudo com a sensibilidade que é a mudança de uma orientação jurisprudencial pacífica e estabilizada.

82. O Sescop entende que não é uma situação ideal que seja compelido a, individual e isoladamente, modificar seu RLC sem que outras entidades igualmente com possibilidade de serem impactadas sobre o tema forneçam suas posições desde já. Posições essas que podem, eventualmente,



auxiliar a Corte a manter a atual posição ou construir posição intermediária.

83. A essa altura, não se discute a estrita legalidade do edital lançado pelo manifestando. O que se discute é a adequação da jurisprudência da Corte, de modo que todos os atores potencialmente impactados precisam ter direito de voz nesse processo, para que seja efetivamente democrático e construtivo. E não só essas entidades, mas também as entidades já contratadas por meio do credenciamento, cujos contratos se encontram em anexo (peças 56 a 58), por força do que dispõe o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

#### Análise:

84. A recomendação constante no item 8.2.a.3.2 do Despacho do Relator, acima transcrito e contante na peça 35, p. 2, decorre de análise desta Unidade Técnica de que a modificação do RLC do SESCOOP, no sentido proposto, traria mais segurança jurídica e operacional, no caso de alteração do momento em que ocorre o repasse, do contratante à contratada, dos valores referentes ao auxílio-alimentação.

85. Contudo, considerando que a proposta não foi bem recepcionada pela UJ, o que seria essencial, abster-se-á de expedir tal recomendação, deixando ao alvedrio da UJ as medidas a constarem dos editais de contratação do objeto em tela de forma a aumentar a garantia no caso de a contratada não honrar com suas obrigações pactuadas.

### CONCLUSÃO

86. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (também aplicável a unidades jurisdicionadas do Sistema S, conforme jurisprudência do TCU), c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

87. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente**.

88. Contudo, considerando que o credenciamento já foi finalizado, que se credenciaram entre seis e sete empresas em cada estado e que já foram celebrados contratos decorrentes desse credenciamento, não será proposta a realização de determinações ou recomendações.

89. Será proposta, no entanto, **ciência** ao SESCOOP de que o argumento utilizado no item 12.2 do edital (peça 5, p. 13) não tem respaldo legal e fere o art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022, visto que o repasse do contratante à contratada do valor do auxílio-alimentação não constitui pagamento, conforme análise feita na instrução à peça 32, p. 4-11, a qual levou em consideração, entre outros, o item 12.2 da Nota Técnica Anexo I do edital (peça 5, p. 28), a resposta da Unidade Jurisdicionada (peça 25, p. 20, parágrafo 70) e justificativa da contratação (peça 5, p. 17). Registre-se, ainda, que, na redação atual do Regulamento de Licitações e Contratos do SESCOOP, art. 59, não há vedação absoluta ao pagamento antecipado, mas sim a previsão de condicionantes. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade decorrente das medidas propostas.

### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

90. Quanto ao pedido de ingresso aos autos, formulado pela empresa Pluxee Benefícios Brasil S/A (atual denominação da empresa Sodexo Pass do Brasil Serviços e Comércio S/A) como parte interessada no presente processo (peça 67), a despeito de ela ter demonstrado razão legítima para intervir nos autos, pois já celebrou contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023 do SESCOOP, objeto destes autos, a decisão de mérito proposta não afetará os contratos celebrados, isto é, não lesa direito subjetivo próprio da empresa, à luz do art. 146 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução - TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008.



91. Não houve pedido de vista e/ou cópia.
92. Não houve pedido de sustentação oral.
93. Não há processos conexos.
94. Processo apenso: TC 018.433/2024-3, que tratou de solicitação apresentada pela empresa Alelo Instituição de Pagamento S. A., representante, mediante a qual pediu cópia das peças 38-60, sigilosas, da presente representação. O Relator, Ministro Antônio Anastasia, indeferiu o pedido (peça 6 daqueles autos), tento em vista que a solicitante não figura como parte processual e que o sigilo das peças foi atribuído na origem.
95. Em nova manifestação à peça 65, o representante solicitou que o processo fosse julgado no mérito, com urgência, para declarar ilegal o item 12.2 (e correlatos) do edital, com a anulação de todos os atos decorrentes.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

96. Em virtude do exposto, propõe-se:
- 96.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (também aplicável a unidades jurisdicionadas do Sistema S, conforme jurisprudência do TCU), c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- 96.2. no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;
- 96.3. dar **ciência** ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no edital do Credenciamento 5/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
- a) a inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo repasse pelo órgão contratante ao contratado constitui afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022;
- 96.4. **indeferir**, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado pela empresa Pluxee Benefícios Brasil S/A, de ser considerada como parte interessada, mas lhe autorizando, caso requeira, vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos após a prolação da deliberação de mérito dos presentes autos;
- 96.5. **informar** ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e
- 96.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”
2. É o relatório.



## VOTO

Conforme assentado no relatório, trata-se de representação, com pedido de cautelar, formulada por Alelo Instituição de Pagamento S.A. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento 5/2023, sob a responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), cujo objeto é o credenciamento para possível contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação em âmbito nacional.

2. A representante se insurge, em suma, contra o item 12.2 do edital do Credenciamento 5/2023, pois contrariaria, supostamente: i) o disposto no art. 175 do Decreto 10.854/2021 e no art. 3º, II, da Lei 14.442/2022, ambos no sentido de vedar que o empregador estabeleça prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados; e ii) o Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil – BCB (peça 11), que firmou entendimento de que as instituições de pagamento não podem disponibilizar valores nos cartões-alimentação sem antes terem recebido o repasse necessário por parte do empregador/contratante.

3. Anuindo às propostas de encaminhamento apresentadas pela AudContratações, autorizei diligências, oitivas e construção participativa de deliberações.

4. Cumpridas as medidas saneadoras, a unidade técnica examinou o mérito da matéria, propondo considerar procedente a representação e expedir ciência preventiva ao Sescoop/UN.

5. Acolho as propostas formuladas pela AudContratações em pareceres uniformes às peças 70-72, cujas conclusões incorporo às presentes razões de decidir, sem prejuízo dos acréscimos que doravante faço consignar no voto.

6. A controvérsia que emerge dos autos consiste em **aferir a regularidade do item 12.2 do edital do Credenciamento 5/2023**, assim prevista:

*“12.2. Em obediência à sua natureza jurídica, o Sescoop está impedido de realizar pagamentos antecipados. Assim, a carga nos cartões dos empregados será em data anterior ao pagamento e agendada via sistema, no sítio da CONTRATADA, com no mínimo dois dias após a solicitação. O pagamento será realizado em até 4 (quatro) dias úteis a contar do recebimento da nota fiscal, por meio de depósito bancário, e, respeitando o disposto na Lei 14.442 de 02 de setembro de 2022, o saldo do benefício será disponibilizado ao colaborador na modalidade pré-paga.”*

7. A aludida cláusula estabelece que **a carga** nos cartões de vale-alimentação dos empregados do Sescoop será realizada em data **anterior** ao aporte dos valores a ser feito pela entidade contratante em favor da gerenciadora dos cartões. Vale dizer, o crédito dos valores de vale-alimentação é computado nos cartões dos empregados com recursos próprios da gerenciadora dos cartões e, em até quatro dias úteis após o recebimento da nota fiscal, o Siscoop executa o aporte dos valores respectivos em favor da empresa contratada.

8. A regularidade de tal procedimento deve ser aferida, em especial à luz da Lei 14.442/2022, que dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação ao empregado, estabelecendo as seguintes regras a respeito da matéria vertida nos autos:

*“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;*





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

*III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.*

*§ 1º A vedação de que trata o caput deste artigo não se aplica aos contratos de fornecimento de auxílio-alimentação vigentes, até seu encerramento ou até que tenha decorrido o prazo de 14 (quatorze) meses, contado da data de publicação desta Lei, o que ocorrer primeiro.*

*§ 2º É vedada a prorrogação de contrato de fornecimento de auxílio-alimentação em desconformidade com o disposto no caput deste artigo.” (grifei)*

9. *Ab initio*, destaco que a matéria de fundo contida na representação foi objeto de análise do Tribunal em outras duas ocasiões, nos TCs 029.290/2022-8 e 006.182/2023-2, em cujos autos foram proferidos, respectivamente, os Acórdãos de Relação 279/2023-TCU-Plenário (relator Ministro Augusto Nardes) e 966/2023-TCU-Plenário (relator Ministro Jhonatan de Jesus), ambos no sentido de permitir a conduta prevista na cláusula impugnada. Nada obstante, entendo que é o caso de o Tribunal refluir do seu anterior posicionamento pois, conforme alertado pela unidade técnica, há elementos sobre os quais o Colegiado não se debruçou naquelas ocasiões, além de a legislação de regência (Lei 14.442/2022) ter sido promulgada em data relativamente recente (2/9/2022), sendo natural, portanto, que o entendimento sobre a matéria amadureça à medida em que a Corte é provocada a se pronunciar sobre questões incipientes.

10. Pois bem, a referida Lei 14.442/2022 faculta aos empregadores a contratação de pessoa jurídica para o fornecimento de auxílio-alimentação aos seus empregados (art. 2º). No entanto, no âmbito da contratação, é vedado ao empregador exigir prazos de repasse ou pagamento que venham a descaracterizar a natureza pré-paga dos valores disponibilizados aos empregados (art. 3º, inciso II).

11. Significa que o empregado sempre deve perceber os valores em momento **anterior** ao início do período laboral a que o auxílio-alimentação se refere e que o empregador, ao contratar pessoa jurídica para operar o aludido auxílio, **não deve exigir** “benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado” (incisos II e III do art. 3º).

12. Assentadas tais premissas, analisemos a regularidade da cláusula 12.2 do edital em tela. Segundo sua dicção, a carga nos cartões de auxílio-alimentação é feita antes do início do período laborativo a que se os valores se referem.

13. Não obstante, à luz do item 12.2 do edital, não se pode afirmar que está sendo preservada a natureza pré-paga do auxílio-alimentação pois os recursos financeiros utilizados na operação de transferência aos empregados **não pertencem ao empregador**, mas sim à gerenciadora dos cartões, configurando, pois, violação ao inciso II do art. 3º da Lei 14.442/2022.

14. Com efeito, a manutenção da natureza pré-paga a que faz alusão o inciso II do art. 3º da Lei 14.442/2022 é uma regra **dirigida ao empregador**. Ou seja, são os recursos financeiros próprios da pessoa do empregador que devem fazer face ao pagamento do auxílio-alimentação.

15. Rememore-se que, no caso em concreto, a gerenciadora do cartão realiza a carga dos valores em favor dos empregados, e somente após o período de até 4 dias úteis, contados da apresentação das notas fiscais, é que a entidade contratante faz o aporte dos respectivos valores na conta da contratada.



16. Além de contrariar o inciso II, a previsão editalícia destoa do inciso III do art. 3º da Lei 14.442/2022, com base no entendimento do Banco Central do Brasil (BCB) a respeito da matéria.

17. Nesse sentido, trago à lume os Pareceres BCB 292/2024 (peça 27) e 311/2016 (peça 8).

18. O primeiro foi exarado em resposta do Banco Central à diligência por mim autorizada nestes autos, o qual concluiu que:

*“(i) as entidades gestoras de cartão vale-alimentação são consideradas instituições de pagamento, nos termos da Lei nº 12.865, de 2013;*

*(ii) as instituições de pagamento que, como tal, atuam exclusivamente na gestão de cartões de vale-alimentação não são alcançadas pela regulação emitida quer pelo CMN quer pelo BCB;*

*(iii) decorrente do inciso anterior, a disciplina de salvaguarda de recursos requerida pelo BCB para as instituições de pagamento autorizadas por essa Autarquia não se aplica às instituições de pagamento que atuam exclusivamente na gestão de cartões de vale-alimentação; e*

*(iv) o requisito legal da instituição do patrimônio de afetação é aplicável a todas as instituições de pagamento, mesmo as não autorizadas a funcionar pelo Banco Central, o que não significa que os recursos acolhidos nas contas de pagamento geridas por essas entidades sejam salvaguardados na forma estabelecida pela regulação emitida pela referida Autarquia.” (grifei)*

19. O segundo Parecer traz como conclusões as seguintes:

*“a) a emissão de moeda eletrônica sem lastro em moeda física ou escritural encontra óbices jurídicos na lei e na regulamentação em vigor, devendo as instituições de pagamento exigirem o aporte prévio de recursos denominados em reais;*

*b) a utilização de recursos próprios ou captados junto a terceiros que não tenham relação com o usuário final, como lastro à emissão de moeda eletrônica, encontra óbices jurídicos na lei e na regulamentação em vigor, devendo as instituições de pagamento exigirem o aporte prévio de recursos denominados em reais pelo titular da conta ou por quem detenha obrigação frente a este último;” (grifei)*

20. Dos dois Pareceres exarados, colho as seguintes premissas aplicáveis ao caso em discussão na representação:

i) as gerenciadoras de cartões de auxílio-alimentação são instituições de pagamento;

ii) as instituições de pagamento não podem operar sem aporte prévio; e

iii) as gerenciadoras de cartões de auxílio-alimentação que atuam exclusivamente neste nicho não estão submetidas à regulamentação do Banco Central acerca da matéria.

21. É possível depreender, portanto, que nem todas as gerenciadoras de cartões de vale-alimentação estariam sujeitas à regulamentação do Banco Central que exige o aporte prévio para que tais empresas possam operar, mas sim apenas aquelas que, além da gestão de auxílio-alimentação, operem outros nichos.

22. Posto isso, observo que a cláusula 12.2 do edital, ainda que fosse regular sob a perspectiva da Lei 14.442/2022, configuraria restrição indevida à competitividade do certame. É que, conforme visto, somente poderiam participar as gerenciadoras de cartão de auxílio-alimentação que atuam exclusivamente neste nicho, pois apenas a estas, por não se submeterem ao regramento do Banco



Central que veda a emissão de moeda eletrônica sem prévio aporte de recursos (Parecer BCB 311/2016), seria juridicamente possível creditar os valores de vale-alimentação em momento anterior ao recebimento dos numerários advindos da entidade contratante (aporte).

23. Inexistindo, pois, razão jurídica bastante para a adoção desta prática, a aludida cláusula promove exclusão indevida de empresas potencialmente hábeis a executar o objeto do contrato pretendido.

24. Procedente, portanto, a representação.

25. Além da procedência da representação, vislumbro restar justificada a adoção de entendimento divergente do consignado nos Acórdãos de Relação 279/2023-TCU-Plenário e 966/2023-TCU-Plenário, conforme já explicitarei no § 9º deste voto.

26. Por ocasião da prolação daqueles Acórdãos – ambos exarados há menos de um ano da promulgação da Lei 14.442/2022 –, **não** foram ponderados, com maior detença, a natureza jurídica das gerenciadoras dos cartões de vale-alimentação ou os Pareceres do Banco Central 311/2016 e 292/2024 (este último, inclusive, tendo sido exarado em cumprimento à diligência adotada justamente nos presentes autos).

27. Ademais, acentuo que o posicionamento que ora faço consignar não é novo no Tribunal, tendo sido adotado no Acórdão 5928/2024-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, em que foi expedida ciência ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região de que a inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo pagamento pelo órgão constitui afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022 e ao entendimento consignado no Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.

28. Assentada, pois, a motivação para adoção de posicionamento diferente do outrora encontrado nesta Casa, passo aos efeitos práticos da presente decisão.

29. Conforme destacado pela unidade técnica, nestes autos constam que já foram celebrados contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023. Trata-se das avenças firmadas pelas regionais do Sescop nos Estados do Piauí, de Rondônia e da Bahia (peças 56 a 58), todos com prazo de vigência de 12 meses, prorrogáveis até o limite de 10 anos.

30. Posto, portanto, o avançado estágio em que se encontra o Credenciamento, e inobstante as irregularidades observadas no procedimento em tela, não se revela razoável a adoção de medida desconstitutiva por parte do Tribunal, sendo suficientes a i) expedição de ciência preventiva à entidade licitante nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, com vistas a evitar a repetição das irregularidades em outros certames semelhantes, bem como, em acréscimo à proposta da unidade técnica, ii) assinalar determinação para que o Sescop/UN se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023, com fulcro no art. 4º, inciso II, da mesma Resolução, bem como oriente as unidades regionais do sistema Sescop aderentes do Credenciamento 5/2023 que igualmente se abstenham de prorrogar os contratos decorrentes do procedimento.

31. Por fim, registro que o requerimento de habilitação nos autos formulado por Pluxee Benefícios Brasil S.A. (peça 67) – contratada pelo Sescop/PI – há de ser indeferido na medida em que não é adotada medida desconstitutiva ou qualquer outra que adentre a esfera de interesses subjetivos da requerente.

32. Vale o destaque para o fato de que a prorrogação contratual, a qual está sendo obstada com a presente deliberação, não consiste em direito subjetivo das contratadas, mas sim mera expectativa de direito, sujeita, dessarte, ao juízo de discricionariedade da contratante.





33. A propósito, cito precedentes desta Casa justamente com a tese de que “não há ofensa ao devido processo legal, cerceamento de defesa ou prejuízo ao contraditório se o TCU não oferecer oportunidade de manifestação nos autos aos contratados no caso de decisão que obsta a renovação ou a prorrogação contratual, tendo em vista que não há direito subjetivo à prorrogação de contrato celebrado com o Poder Público, e sim mera expectativa de direito”: Acórdãos 776/2018-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, e 357/2005-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

34. Neste mesmo sentido, cito precedentes do Supremo Tribunal Federal firmados nos Mandados de Segurança 24.785 (relator Ministro Marco Aurélio), 26.650 (relator Ministro Eros Grau) e 27.008 (relator Ministro Ayres Britto).

35. Assim, voto para que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

ANTONIO ANASTASIA  
Relator



GRUPO II – CLASSE VI – Segunda Câmara

TC 015.236/2024-2

Natureza(s): Representação.

Órgão/Entidade: Conselho Regional dos Técnicos Industriais da Primeira Região.

Representação legal: Rafael Prudente Carvalho Silva (288403/OAB-SP), representando Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE EMISSÃO E ADMINISTRAÇÃO DE CARTÕES DE VALE ALIMENTAÇÃO E REFEIÇÃO. CLÁUSULA DE PAGAMENTO POSTECIPADO. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 3º, INCISO II, DA LEI 14.442/2022. REVOGAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela empresa Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda. em face de supostas irregularidades ocorridas no âmbito do Pregão Eletrônico 90002/2024, realizado pelo Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região com o objetivo de contratar empresa especializada na administração e emissão de cartões magnéticos ou eletrônicos de vale alimentação e vale refeição.

Adoto, como Relatório, a instrução produzida pela unidade técnica deste Tribunal, nos seguintes termos:

1. O representante alega, em suma, que:

a) a Cláusula Décima da minuta de contrato (peça 5, p. 79) prevê o pagamento postecipado, contrariando o art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022.

2. Por fim, requer que:

a) seja readequada a previsão da Cláusula Décima da minuta de contrato, referente ao prazo de pagamento que está previsto de forma pós-paga;

b) seja determinada a suspensão liminar da licitação, com o acolhimento da impugnação e determinação de revisão do instrumento convocatório com relação ao prazo de pagamento;

c) seja determinada a republicação do edital, escoimado dos vícios apontados, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto; e

d) todas as intimações, caso encaminhadas eletronicamente, sejam enviadas aos e-mails [licitacao@megavalecard.com.br](mailto:licitacao@megavalecard.com.br) e [rafael@megavalecard.com.br](mailto:rafael@megavalecard.com.br).

3. Presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, a representação deve ser conhecida.

4. Está configurado o pressuposto do perigo da demora em razão de o certame estar em andamento e poder ser concluído rapidamente.



5. Está configurado o pressuposto do perigo da demora reverso uma vez que o órgão se encontra sem contrato para o objeto desde o começo do ano, com risco para a Unidade Jurisdicionada de descumprimento da obrigação legal de fornecimento de alimentação aos colaboradores.

6. A mencionada Cláusula Décima da minuta do contrato estabelece o seguinte (peça 5, p. 79):

O pagamento será efetuado após a aprovação dos serviços contratados, mediante crédito em conta corrente em nome da CONTRATADA, junto ao Banco xxxxxxxxxxxxxxxx, em até 30 (trinta) dias, contados da data da apresentação das notas fiscais/faturas, devidamente atestadas pelo executor do contrato. Entretanto, independentemente da data de assinatura do contrato, caso haja atraso relativo ao pagamento do benefício, é obrigação do CRT-01 conceder o benefício retroativo. Consequentemente, no primeiro pagamento, poderá ser contemplado o mês atual, e os subsequentes serão relativos aos períodos em atraso.

7. Apesar de não estar claro pela cláusula acima se o pagamento se dará após o crédito nos cartões ou após a aprovação dos serviços contratados, podendo o pagamento ser efetuado antes do crédito, o representante argumenta que o comando acima, ao prever que o pagamento será efetuado após a aprovação dos serviços contratados, mediante crédito em conta corrente em nome da Contratada em até trinta dias, contados da data da apresentação das notas fiscais/faturas, iria de encontro ao artigo 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022, que estabelece que não poderá ocorrer o pagamento de forma pós paga. Segue abaixo o mencionado dispositivo legal:

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;

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

III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

8. Idêntico tema está sendo tratado atualmente no TC 000.225/2024-0, referente à representação impetrada contra o Pregão 5/2023, de responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo.

9. Naqueles autos, a unidade técnica (AudContratações) reconhece a existência de decisões do TCU no sentido de que o pagamento posterior do contratante à contratada não descaracterizaria a natureza pré paga do auxílio alimentação, visto que a finalidade normativa era garantir que o trabalhador, antecipadamente, tivesse o seu cartão eletrônico recarregado com o crédito correspondente ao mês que teria de trabalhar; assim, o pagamento depois do recebimento da nota fiscal não impediria, a princípio, que a sistemática prevista na Lei 14.442/2022 se concretizasse. Esse entendimento encontra-se consubstanciado nos Acórdãos 2.856/2019-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 279/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, e 966/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus.

10. Todavia, foi trazido àqueles autos um fato novo, não analisado anteriormente nos outros processos, que diz respeito às normas do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). O Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (peça 8), ao analisar situação semelhante à tratada nestes autos, concluiu que as instituições de pagamento devem exigir dos contratantes o aporte prévio dos recursos, não podendo nem mesmo utilizar recursos próprios ou captados junto a terceiros para esta finalidade. Vale a pena a transcrição das conclusões exaradas naquele documento (peça 8, p. 13):

28. Pelo acima exposto, entendo que:



- a) a emissão de moeda eletrônica sem lastro em moeda física ou escritural encontra óbices jurídicos na lei e na regulamentação em vigor, devendo as instituições de pagamento exigirem o aporte prévio de recursos denominados em reais;
- b) a utilização de recursos próprios ou captados junto a terceiros que não tenham relação com o usuário final, como lastro à emissão de moeda eletrônica, encontra óbices jurídicos na lei e na regulamentação em vigor, devendo as instituições de pagamento exigirem o aporte prévio de recursos denominados em reais pelo titular da conta ou por quem detenha obrigação frente a este último; e
- c) a aferição da ocorrência do exercício de atividade privativa de instituição financeira deve ser feita a luz das circunstâncias do caso concreto, partindo-se dos elementos fáticos atinentes ao modus operandi de cada instituição emissora de moeda eletrônica.

11. Com base neste parecer e no disposto na Lei 14.442/2022, e considerando que a remuneração da contratada se constitui somente na taxa de administração, e não no valor do auxílio-alimentação que será repassado aos colaboradores, a unidade técnica propôs uma mudança no entendimento até então adotado nas decisões desta Corte, para que se exija o repasse prévio à contratada do valor referente ao auxílio-alimentação. Abaixo segue transcrição dos trechos mais importantes constantes da instrução da unidade técnica naqueles autos (peça 32, p. 5-10), pela clareza da argumentação:

36. A natureza do auxílio-alimentação é indiscutivelmente pré-paga. Nessa linha, a cartilha do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) destaca que a “disponibilidade deve ocorrer em tempo hábil de modo a permitir seu consumo no dia ou no início do período a que se refere” (peça 31, p. 15, item 34). O próprio SESCOOP/UN também confirma isso em sua manifestação (peça 25, p. 17, parágrafo 58). Desse modo, o que o comando legislativo do art. 3º, inc. II, acima transcrito, determina é que o empregador não pode negociar (exigir ou receber) com a contratada prazos que descaracterizem a natureza pré-paga do auxílio-alimentação, isto é, o empregador não pode negociar com a contratada um prazo para a carga nos cartões de vale-alimentação que descaracteriza a natureza pré-paga desse benefício. Por exemplo, supondo que o período laborativo comece no dia 1º de cada mês, o empregador não pode negociar com a contratada que a carga nos cartões será no dia 10 de cada mês, pois isso descaracterizaria a natureza pré-paga do auxílio-alimentação.

37. Significa, também, que a obrigação que o empregador tem para com seus empregados, de pagar-lhes o auxílio-alimentação antecipadamente, isto é, no início do período laborativo, não pode ser alterada porque o empregador decidiu contratar um intermediário para operacionalizar o pagamento. Diga-se, a obrigação, ou o ônus, de pagar o auxílio-alimentação é do empregador e quem tem o direito de receber são os empregados, sendo as instituições de pagamento contratadas apenas para operacionalizar essa relação.

38. Insistir-se-á nesse ponto, por ser de suma importância para o deslinde da questão. As instituições de pagamento são contratadas para gerenciar o pagamento do auxílio-alimentação, não para pagar o auxílio-alimentação no lugar do empregador. Ou seja, as atribuições da instituição de pagamento são de manter a rede credenciada, expedir os cartões com chip, abrir as contas de pagamento para cada beneficiário, creditar os valores nessas contas, entre outras atribuições correlatas. Não é atribuição da contratada substituir o empregador no ônus de arcar com o valor do auxílio-alimentação antecipadamente ao repasse desses recursos pelo empregador.

(...)

40. Nota-se que o termo utilizado foi “disponibilizar” os valores, não pagar os valores, nem arcar com os valores, nem custear os valores. Disponibilizar é diferente de pagar, arcar, custear. Disponibilizar está relacionado à operacionalização da carga de cada cartão, isto é, a obrigação da empresa é pegar o valor global já recebido do



empregador e disponibilizar o correspondente valor no cartão de cada beneficiário. Não é obrigação da empresa custear esse pagamento, nem poderia ser, pois, como visto acima, essa obrigação é do empregador.

(...)

45. Desse modo, a remuneração primária decorrente da relação contratual é a taxa de administração, a qual, caso existente, tem natureza de pagamento (contraprestação pelo cumprimento das obrigações pela contratada) e, como tal, só pode ser paga depois de comprovada a prestação do serviço. No caso do Credenciamento 5/2023, objeto destes autos, como a taxa de administração é zero, não há o que pagar posteriormente.

(...)

53. O repasse do contratante à contratada do valor referente ao auxílio-alimentação não corresponde à contraprestação pelo serviço executado, como visto anteriormente nesta instrução, logo, não tem natureza de pagamento, consoante interpretação dos itens 4.7 da minuta do contato (peça 5, p. 43-44) e 12.2 do edital (peça 5, p. 28), da resposta da contratada (peça 25, p. 20, parágrafo 70) e da justificativa da contratação (peça 5, p. 17). A instituição de pagamento é contratada para gerenciar a oferta do auxílio-alimentação, cujas atribuições foram destacadas nos parágrafos 38 a 40 desta instrução, não para financiar o auxílio-alimentação devido pelo contratante.

(...)

55. Diga-se, quem tem a obrigação de pagar o auxílio-alimentação é o empregador e essa obrigação existe independentemente da contratação de uma instituição de pagamento para gerenciar o pagamento/utilização do benefício, visto que o direito dos empregados de receber o auxílio-alimentação está previsto nos instrumentos coletivos de trabalho, a exemplo do Acordo Coletivo de Trabalho que consta na peça 30. No entanto, na prática, o que se tem observado é que as instituições de pagamento estão sendo contratadas como facilitadoras pelo empregador contratante nessa obrigação.

(...)

57. No caso concreto em análise, o Sescop/UN informou (peça 25, p. 20-21) que algumas de suas unidades estaduais, por possuírem orçamentos módicos, não possuem recursos para pagarem antecipadamente o auxílio-alimentação – o que é uma obrigação legal –, e por isso se utilizam da contratada, para que esta pague antecipadamente o auxílio-alimentação aos empregados da contratante, e assim cumpra a obrigação legal do Sescop, e depois, quando tiver recurso disponível, o Sescop ressarcir a contratada. Ou seja, na prática, o contrato está sendo utilizado para um fim não previsto.

58. Esse tipo de prática pode acarretar efeitos negativos para os empregados, pois, a fim de suportar o ônus de arcar com o valor do auxílio-alimentação, as instituições de pagamento tendem a cobrar taxas altas (entre 8% e 10%, consoante informação apresentada verbalmente pela Alelo em reunião com a AudContratações) e prazos de repasses longos dos estabelecimentos comerciais credenciados; estes, por sua vez, tendem a incluir no preço de seus produtos essas taxas e prazos, podendo gerar inflação dos alimentos. Essas taxas e prazos se tornaram tão relevantes que permitiram às empresas ofertarem taxas negativas em licitações, ou seja, reduzir o valor da obrigação do empregador e, ainda assim, auferir lucros.

(...)

60. Nessa linha, a Lei 14.442/2022 vedou qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado (art. 3º, inc. I daquela lei). Pode-se concluir, ainda, que a vedação aos prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados (art. 3º, inc. II, da Lei



14.442/2022) tem o mesmo objetivo de evitar o duplo beneficiamento do empregador ao invés do empregado, dado que, se fosse permitido ao empregador negociar com a contratada o repasse do valor do auxílio-alimentação somente depois que a contratada tivesse arcado com esse custo, estaria sendo permitida a postergação da obrigação do empregador em contraponto à obrigação de pagamento antecipado do auxílio-alimentação.

61. Destaque-se que o objetivo do PAT – cujas regras norteiam o Credenciamento 5/2023, objeto destes autos (peça 5, p. 2, 18 e 23) – é a “melhoria da situação nutricional dos trabalhadores, visando à promoção de sua saúde e prevenção das doenças profissionais”, conforme cartilha do MTE sobre o Programa (peça 31, p. 6). O mesmo documento prevê que o empregador, ao aderir ao PAT, terá benefícios como isenção de encargos sociais sobre o valor do benefício e, caso o empregador seja optante pela tributação com base no lucro real, poderá deduzir do imposto sobre a renda parte das despesas com o PAT (peça 31, p. 6). Por esses motivos, a Lei 14.442/2022 vedou, no art. 3º, inc. III, que nos contratos entre empregador e empresa contratada para gerenciar o fornecimento do auxílio-alimentação estejam previstas outras verbas e benefícios de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, como seria a permissão para que o empregador efetivamente arcasse com os custos do auxílio-alimentação somente depois que a empresa contratada tivesse pago o benefício aos empregados do contratante.

62. Assim, o repasse prévio à contratada dos valores referentes ao auxílio-alimentação não configura pagamento antecipado, pois esse repasse não tem natureza de pagamento à contratada; o pagamento posterior não tem descaracterizado a natureza pré-paga do auxílio-alimentação porque a contratada tem arcado com os valores desse benefício, o que não é o ideal ou mesmo legal; e a elevação das taxas cobradas pelas instituições de pagamento dos estabelecimentos credenciados, para suportar o custeio do valor do auxílio-alimentação, tende a impactar diretamente o benefício recebido pelos empregados, na forma de aumento dos preços dos alimentos, que não é o objetivo da política pública relativa ao PAT.

(...)

64. Importante ressaltar que serão necessárias algumas cautelas adicionais, tendo em vista os riscos relacionados a esse tipo de procedimento (repasse antecipado de recursos), além de a contratada, no período em que se passar entre o momento em que ela recebe os recursos do contratante e a efetiva carga dos cartões de vale-alimentação, figurar como responsável por gerir recursos públicos.

65. Entre as medidas mitigatórias desses riscos, podem ser citadas a exigência de garantia correspondente a no mínimo um mês do valor anual do contrato. Explica-se. Nos contratos de gerenciamento de cartões de vale-alimentação consta o valor total desse benefício. Por exemplo, no Credenciamento 5/2023 do SESCOOP/UN, objeto destes autos, o valor por unidade estadual consta na peça 5, p. 33; assim, quando cada unidade estadual firmar seu contrato, esse valor constará do instrumento contratual. É certo que esse valor pode variar, pois o número de funcionários pode variar durante a execução do contrato, ainda assim constituiu-se como um valor de referência. O risco para o contratante consiste em repassar os recursos à contratada e esta não efetuar a carga nos cartões de vale-alimentação. Como o repasse é mensal, a exigência de garantia no valor mínimo de um mês do valor anual do contrato mitiga esse risco.

66. Ressalte-se que a exigência de garantia é comum nas licitações públicas e tem previsão legal ou regulamentar, conforme o órgão ou entidade promotor da licitação. Nesse sentido, a Lei 14.133/2021 prevê garantia de até 5% do valor do contrato, em regra, majorada para até 10% em casos complexos e com riscos envolvidos, podendo chegar a 30% nos casos de obras e serviços de engenharia de grande vulto (arts. 98 e





99 da Lei 14.133/2021); a Lei 13.303/2016 prevê garantia de até 5% do valor do contrato, em regra, podendo chegar a 10% nos casos obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo complexidade técnica e riscos financeiros elevados (art. 70, §§ 2º e 3º da Lei 13.303/2016). O Regulamento de Licitações e Contratos do Sescop – RLC (peça 12), aprovado pela Resolução 2056/2023, prevê garantia de até 30% do valor do contrato e, ainda, a possibilidade de o edital fixar o tipo de garantia (art. 34 do RLC do Sescop).

67. Nota-se, portanto, que a exigência de garantia no valor mínimo de um mês do valor anual do contrato encontra-se nos limites previstos nas leis e regulamentos. Por exemplo, no Credenciamento 5/2023 do Sescop/UN, objeto destes autos, o prazo de vigência do contrato será de doze meses (peça 5, p. 21, item 5.1); logo, um mês do contrato corresponde a 1/12, o que equivale a 8,33%, percentual bem abaixo do limite de 30% previsto no RLC do Sescop.

68. Assim, a exigência de garantia no valor mínimo de um mês do valor anual do contrato, isto é, 8,33% do valor anual previsto do auxílio-alimentação tem amparo legal e não tem o condão, por si só, de aumentar os custos de contratação.

69. Outra cautela que deve ser adotada é a exigência de garantia em modalidade de alta liquidez, como a caução em dinheiro. O auxílio-alimentação é verba prioritária para o empregado, relacionada à própria sobrevivência deste, assim, caso a contratada, tendo recebido os recursos, não efetue a carga nos cartões no prazo previsto, a execução da garantia deve ser imediata, sem que se tenha que esperar os processos burocráticos relacionados, por exemplo, à execução de um seguro-garantia.

70. É certo que as leis de licitações e os regulamentos próprios, em regra, atribuem ao contratado a escolha da modalidade de garantia. Porém, trata-se de situação que foge à regra geral dos contratos, a exigir a definição prévia dos tipos de garantia ou a redução das possibilidades de escolha. No caso do Sescop, assim consta do seu RLC:

Art. 34. A prestação de garantia do contrato, quando prevista no edital, limitada a até 30% (trinta por cento) do valor do contrato, e à escolha do prestador, constará de:

I - caução em dinheiro;

II - fiança bancária;

III - seguro garantia.

§ 1.º Nos casos de obras e serviços de engenharia ou de objeto com cessão de mão-de-obra, o edital poderá fixar o tipo de garantia dentre os elencados nos incisos deste artigo.

71. Assim, no mesmo caso previsto no transcrito §1º, também no caso de contratação do objeto em apreço, a UJ deverá fixar o tipo de garantia contratual a ser prestado pela futura contratada, qual seja, a caução em dinheiro. Nesse sentido, será proposta construção participativa de deliberações, para que o Sescop se manifeste sobre a possibilidade de incluir no § 1º do art. 34 do seu RLC o serviço de gerenciamento de auxílio-alimentação, indicando que, neste caso, a garantia a ser prestada será a caução em dinheiro.

12. A unidade técnica, então, chegou às seguintes conclusões naquela instrução (peça 32, p. 16-17):

111. Diante do exposto, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que, apesar de haver plausibilidade jurídica das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, está afastado o perigo da demora e está configurado o perigo da demora reverso, razão pela qual será proposto o indeferimento da medida cautelar pleiteada.

112. As análises evidenciaram o seguinte:



- a) o auxílio-alimentação tem natureza pré-paga, isto é, o empregador tem que pagar o benefício aos seus empregados antes ou no início do período a que se refere (Lei 14.442/2022, art. 3º, inc. II, e Cartilha do MTE sobre o PAT);
- b) as obrigações da empresa contratada para gerenciar o fornecimento do auxílio-alimentação são manter a rede credenciada, expedir os cartões com chip, abrir as contas de pagamento para cada beneficiário, disponibilizar os valores nessas contas, entre outras correlatas. Não é atribuição da contratada financiar o pagamento do auxílio-alimentação (peça 5, p. 43-46, “obrigações da contratada”);
- c) o repasse feito pelo contratante à contratada referente ao auxílio-alimentação não tem natureza de pagamento (item 12.2 do edital (peça 5, p. 28), resposta da contratada (peça 25, p. 20, parágrafo 70) e justificativa da contratação (peça 5, p. 17), portanto, não está sujeito às regras que vedam ou impõem condicionantes ao pagamento antecipado em contratações utilizando recursos de natureza pública;
- d) o pagamento do auxílio-alimentação, no caso ora em análise, é uma obrigação do empregador, prevista nos instrumentos coletivos de trabalho (peça 30), assim, essa obrigação existe independentemente da contratação de uma empresa para gerenciar o fornecimento do benefício;
- e) permitir a sistemática atual, em que a contratada é quem efetivamente paga o auxílio-alimentação aos empregos do contratante no início do período laborativo (mantendo, assim, a natureza pré-paga do benefício) e somente depois é ressarcida, pelo contratante, constitui um benefício ao contratante – prazo adicional para pagamento do auxílio-alimentação – vedado pelo art. 3º, III, da Lei 14.442/2022;
- f) o repasse prévio do contratante à contratada do valor referente ao auxílio-alimentação deve ser acompanhado de algumas medidas mitigatórias dos riscos, como a exigência de garantia em valor mínimo corresponde a um mês de execução do contrato, em modalidade de alta liquidez, como a caução em dinheiro (art. 34 do RLC do Sescop, com necessidade de adequação do § 1º desse artigo); estabelecimento de prazo máximo não superior ao necessário para operacionalizar a atividade, para que a contratada, depois de ter recebido do contratante os valores referentes ao auxílio-alimentação, efetue a carga dos cartões dos beneficiários; e outras medidas identificadas caso a caso;
- g) as empresas que fazem gestão de auxílio-alimentação enquadram-se como instituição de pagamento (art. 6º, inc. III, da Lei 12.865/2013). Contudo, se elas operarem exclusivamente auxílio-alimentação ou outros programas destinados a conceder benefícios a pessoas naturais em função de relações de trabalho, não se sujeitam à regulamentação do BCB. No entanto, se oferecerem outros serviços, devem aplicar as normas do BCB para todo o seu portfólio, inclusive na gestão de auxílio-alimentação (artigo 2º, II, da Resolução – BCB 80/2021, com a redação dada pela Resolução – BCB 296/2023). Nesse caso, se a empresa contratada estiver obrigada a aplicar as regulamentações do BCB, ela estará impedida de utilizar recursos próprios ou captados de terceiros para custear o pagamento do auxílio-alimentação (Parecer Jurídico 311/2016/BCB/PGBC, interpretando a Circular – BCB 3.681/2013, substituída pela Resolução – BCB 80/2021);
- h) a separação entre o patrimônio da instituição de pagamento e os recursos destinados às contas de pagamento e a vedação à afetação desses recursos, previstas nos arts. 12 e 12-A da Lei 12.865/2013 também constituem medidas de mitigação dos riscos associados ao repasse prévio de recursos financeiros do contratante à contratada.

113. Em razão das análises realizadas nesta instrução, será proposta a adoção da seguinte medida: construção participativa de deliberações, para que o Sescop/UN se manifeste quanto à possibilidade de alterar o edital do Credenciamento 5/2023, e





eventuais contratos já celebrados, no sentido de prever o repasse à contratada antes que ocorra a carga nos cartões de vale-alimentação, além de efetuar alteração no RLC Sescoop a fim de incluir, em seu art. 34, a previsão de, nos casos de prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de Vale-Alimentação/Refeição, a garantia a ser prestada deverá ser a do inciso I (caução em dinheiro).

13. O relator, Ministro Antônio Anastasia, em despacho de cautelar datado de 17/5/2024 (peça 35), anuiu às propostas da unidade técnica, determinando a realização de construção participativa de deliberações nos termos propostos. O processo se encontra agora em fase de nova instrução para análise das respostas remetidas pela Unidade Jurisdicionada.

14. Desta forma, prezando pela uniformização de entendimento no âmbito desta unidade técnica, propõe-se que seja adotado o mesmo entendimento construído por ocasião da instrução do TC 000.225/2024-0, com apenas uma ressalva relacionada à exigência da garantia, considerando as diferenças entre o disposto no Regulamento de Licitações e Contratos do Sescoop, que rege a contratação daqueles autos, e na Lei 14.133/2021, que deve ser seguida pelo CRT-01 nestes autos, conforme exposto a seguir.

15. No presente caso, a UJ fixou o percentual em 5% do valor anual do contrato (item 25.1 do edital: peça 5, p. 37). Quanto ao percentual proposto no certame tratado naqueles autos, de 8,33% do valor anual do contrato, deve-se observar o disposto no art. 98 da Lei 14.133/2021:

Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

Parágrafo único. Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subseqüentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no caput deste artigo.

16. A permissão para a superação do percentual de 5% na fixação da garantia depende, portanto, da análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos na contratação. No caso do repasse à contratada antes que ocorra a recarga nos cartões de vale-alimentação, já foi demonstrado na instrução do TC 000.225/2024-0 o atendimento a esses pressupostos, notadamente em relação ao risco relativo ao recebimento antecipado por parte da empresa e esta não efetuar a carga nos cartões de vale-alimentação, especialmente por se tratar de recursos públicos nas mãos de particulares. Assim, entende-se que a superação do percentual de 5% estaria plenamente justificada e atenderia ao disposto no art. 98 da Lei 14.133/2021.

17. Quanto à possibilidade de o edital fixar a modalidade de caução em dinheiro para a prestação da garantia, percebe-se aqui uma clara diferença entre o Regulamento de Licitações e Contratos do Sescoop e a Lei 14.133/2021. O regulamento abre expressamente a possibilidade, no § 1º do art. 34, de o edital fixar a modalidade de garantia que deve ser prestada pela contratada, dentre os elencados nos incisos daquele artigo. Já a Lei 14.133/2021 não abre essa possibilidade, estabelecendo, no § 1º do art. 96, que cabe somente ao contratado optar por uma das modalidades de garantia.

18. Dessa forma, diferentemente da conclusão exarada no TC 000.225/2024-0, a proposta, no caso aqui tratado, deverá se ater à exigência do percentual de garantia estipulado no contrato, sem a previsão de fixação, pela Administração, no edital, da modalidade de caução em dinheiro, tendo em vista que o § 1º do art. 96 da Lei 14.133/2021 determina que a escolha da modalidade da garantia cabe somente ao contratado.

19. Feitas essas considerações, propõe-se indeferir o pedido de medida cautelar, uma vez que não se visualiza possibilidade de grave lesão ao erário, a competitividade restou preservada e ficou caracterizado o perigo da demora reverso.



20. Em razão das análises realizadas nesta instrução, será proposta a adoção das seguintes medidas: oitiva quanto à irregularidade constatada, consistente na previsão da Cláusula Décima da minuta de contrato em contrariedade ao art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022, e construção participativa de deliberações, para que o Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região se manifeste quanto à possibilidade de negociação com a empresa contratada ou de determinação do TCU para anulação do certame e republicação do instrumento com os ajustes necessários e descritos nesta instrução, conforme proposta de encaminhamento.

21. Em virtude do exposto, propõe-se:

21.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

21.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

21.3. realizar a oitiva do Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região, com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 90002/2024:

a) previsão, na Cláusula Décima da minuta de contrato referente ao Pregão Eletrônico 90002/2024, de que a carga nos cartões de vale-alimentação dos empregados será em data anterior ao pagamento, em afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022;

b) demais informações que julgar necessárias; e

c) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

21.4. considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores (no que se aplica a representações e denúncias):

a) solicitar ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região, caso queira, no prazo de quinze dias:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pelo Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos, especialmente em relação à Cláusula Décima da minuta de contrato referente ao Pregão Eletrônico 90002/2024, a qual prevê que a carga nos cartões de vale-alimentação dos empregados será em data anterior ao pagamento, em afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022;

a.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo-benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

a.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de:

i) determinação do Tribunal para que negocie com a empresa vencedora, previamente à assinatura do contrato: a) obrigatoriamente, a alteração da Cláusula Décima da minuta de contrato referente ao Pregão Eletrônico 90002/2024, no sentido de prever que o repasse dos valores referentes ao auxílio-alimentação ocorra anteriormente à carga nos cartões dos empregados, adicionando-se as cautelas necessárias a esse tipo de procedimento; e b) preferencialmente, a alteração da Cláusula Décima Primeira da minuta de contrato referente ao Pregão Eletrônico 90002/2024, no sentido de prever que a garantia a ser prestada pelo contratado seja de, no mínimo, 8,33% do valor anual do auxílio-alimentação previsto; e

ii) determinação do Tribunal para que, caso a negociação indicada no item anterior não obtenha êxito, promova a anulação do certame e a republicação do instrumento convocatório, com os



seguintes ajustes: a) obrigatoriamente, na Cláusula Décima da minuta de contrato referente ao certame, tendo como referência a minuta anexa ao edital do Pregão Eletrônico 90002/2024, no sentido de prever que o repasse dos valores referentes ao auxílio-alimentação ocorra anteriormente à carga nos cartões dos empregados, adicionando-se as cautelas necessárias a esse tipo de procedimento; e b) preferencialmente, no edital do certame, bem como em seus anexos, a fim de incluir, nas disposições referentes à garantia contratual (itens 25.1 e 25.6 do edital, item 14.1 do termo de referência e Cláusula Décima Primeira e seu parágrafo segundo da minuta de contrato, tendo como referência os citados documentos do Pregão Eletrônico 90002/2024), a previsão de que a garantia a ser prestada pelo contratado seja de, no mínimo, 8,33% do valor anual do auxílio-alimentação previsto;

b) alertar o Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região, com relação à construção participativa de deliberações, de que:

b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

21.5. comunicar ao representante a decisão que vier a ser prolatada; e

21.6. encaminhar cópia da presente instrução ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região, de maneira a embasar sua resposta à oitiva e à construção participativa propostas.

É o Relatório.



## VOTO

Trata-se de representação em face de supostas irregularidades ocorridas no âmbito do Pregão Eletrônico 90002/2024, realizado pelo Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região (CRT-01) com o objetivo de contratar empresa especializada na administração e emissão de cartões de vale alimentação e vale refeição.

2. Após análise preliminar da matéria, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) produziu instrução refletida no relatório precedente, cujo teor incorporo como razões de decidir nesta ocasião, sem prejuízo do acréscimo de considerações adicionais que justificam a reformulação do encaminhamento ora proposto pela unidade instrutiva, inclusive quanto ao julgamento imediato do feito, sem a realização de medidas saneadoras.

3. Em suma, o representante alega que a minuta de contrato prevê pagamento postecipado pelos serviços, em desacordo com o disposto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022. Por esse motivo, solicita que seja determinada a suspensão liminar do certame, com posterior ajuste da cláusula em questão e republicação do edital.

4. Conforme análise da AudContratações, estão presentes os requisitos de admissibilidade da matéria, bem como constatou-se haver plausibilidade jurídica das alegações e perigo da demora na atuação desta Corte, por se tratar de certame em andamento. Por outro lado, indicou a unidade que haveria perigo da demora reverso a contraindicar a concessão da medida cautelar pleiteada, por se tratar de contratação com o objetivo de suprir obrigação legal do jurisdicionado em prover auxílio alimentação a seus colaboradores.

5. Ocorre que a equipe de meu gabinete, ao verificar a situação do pregão 90002/2024 em consulta online ao sistema ComprasNet (<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=92745705900022024>), constatou que o referido certame foi revogado pelo órgão jurisdicionado no dia 17 de julho de 2024, motivo pelo qual restou prejudicado o pedido para ação acautelatória por parte deste Tribunal.

6. No que tange ao mérito da irregularidade apontada, conforme histórico constante do Relatório precedente, ressalto que a questão da forma de pagamento pelos serviços de fornecimento de cartões de vale alimentação tem merecido a atenção do TCU nos últimos anos, inclusive com evolução significativa do entendimento jurisprudencial sobre a matéria.

7. Nesse sentido, endosso integralmente o posicionamento da unidade instrutiva, no sentido de que não só a redação do art. 3º da Lei 14.402/2022 veda expressamente a adoção de prazos de repasse que descaracterizem o caráter antecipado do benefício do auxílio alimentação, como o Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil deixa clara a proibição de que operadoras de cartões de pagamento emitam moeda eletrônica (créditos de vale alimentação ou refeição) sem o aporte prévio de recursos que constituam lastro para tais emissões.

8. Por outro lado, tendo em vista que o CRT-01 já promoveu, de ofício, a revogação do certame, entendo desnecessária a realização da oitiva proposta pela unidade instrutiva em relação à irregularidade observada no respectivo edital, sendo possível avançar em relação ao mérito da questão.

9. Como consequência, apesar de restar prejudicada a representação sob análise, por perda de objeto, considero pertinente a emissão de ciência para que os dispositivos citados sejam corretamente observados em novas licitações que o órgão venha a realizar.



Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2024.

AROLDO CEDRAZ  
Relator



ACÓRDÃO Nº 5928/2024 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 015.236/2024-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VI – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Conselho Regional dos Técnicos Industriais da Primeira Região.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Rafael Prudente Carvalho Silva (288.403/OAB-SP), representando Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a representação acerca de supostas irregularidades ocorridas no âmbito do Pregão Eletrônico 90002/2024, realizado pelo Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região (CRT-01) com o objetivo de contratar empresa especializada na administração e emissão de cartões de vale alimentação e vale refeição.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e nos arts. 235 e 237, VII; 250, II; e 276, § 6º, todos do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer da representação para, no mérito, considerá-la prejudicada, ante a perda de objeto caracterizada pela revogação do certame pelo CRT-01;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante;

9.3. dar ciência ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região de que a inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo pagamento pelo órgão constitui afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022 e ao entendimento consignado no Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil;

9.4. informar ao CRT-01 e ao representante do presente Acórdão, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 30/2024 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 20/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5928-30/24-2.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
**VITAL DO RÊGO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**AROLDO CEDRAZ**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**LUCAS ROCHA FURTADO**  
Subprocurador-Geral



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

TC 015.236/2024-2



## VOTO

Conforme assentado no relatório, trata-se de representação, com pedido de cautelar, formulada por Alelo Instituição de Pagamento S.A. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento 5/2023, sob a responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), cujo objeto é o credenciamento para possível contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação em âmbito nacional.

2. A representante se insurge, em suma, contra o item 12.2 do edital do Credenciamento 5/2023, pois contrariaria, supostamente: i) o disposto no art. 175 do Decreto 10.854/2021 e no art. 3º, II, da Lei 14.442/2022, ambos no sentido de vedar que o empregador estabeleça prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados; e ii) o Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil – BCB (peça 11), que firmou entendimento de que as instituições de pagamento não podem disponibilizar valores nos cartões-alimentação sem antes terem recebido o repasse necessário por parte do empregador/contratante.

3. Anuindo às propostas de encaminhamento apresentadas pela AudContratações, autorizei diligências, oitivas e construção participativa de deliberações.

4. Cumpridas as medidas saneadoras, a unidade técnica examinou o mérito da matéria, propondo considerar procedente a representação e expedir ciência preventiva ao Sescoop/UN.

5. Acolho as propostas formuladas pela AudContratações em pareceres uniformes às peças 70-72, cujas conclusões incorporo às presentes razões de decidir, sem prejuízo dos acréscimos que doravante faço consignar no voto.

6. A controvérsia que emerge dos autos consiste em **aferir a regularidade do item 12.2 do edital do Credenciamento 5/2023**, assim prevista:

*“12.2. Em obediência à sua natureza jurídica, o Sescoop está impedido de realizar pagamentos antecipados. Assim, a carga nos cartões dos empregados será em data anterior ao pagamento e agendada via sistema, no sítio da CONTRATADA, com no mínimo dois dias após a solicitação. O pagamento será realizado em até 4 (quatro) dias úteis a contar do recebimento da nota fiscal, por meio de depósito bancário, e, respeitando o disposto na Lei 14.442 de 02 de setembro de 2022, o saldo do benefício será disponibilizado ao colaborador na modalidade pré-paga.”*

7. A aludida cláusula estabelece que **a carga** nos cartões de vale-alimentação dos empregados do Sescoop será realizada em data **anterior** ao aporte dos valores a ser feito pela entidade contratante em favor da gerenciadora dos cartões. Vale dizer, o crédito dos valores de vale-alimentação é computado nos cartões dos empregados com recursos próprios da gerenciadora dos cartões e, em até quatro dias úteis após o recebimento da nota fiscal, o Siscoop executa o aporte dos valores respectivos em favor da empresa contratada.

8. A regularidade de tal procedimento deve ser aferida, em especial à luz da Lei 14.442/2022, que dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação ao empregado, estabelecendo as seguintes regras a respeito da matéria vertida nos autos:

*“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;*





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

*III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.*

*§ 1º A vedação de que trata o caput deste artigo não se aplica aos contratos de fornecimento de auxílio-alimentação vigentes, até seu encerramento ou até que tenha decorrido o prazo de 14 (quatorze) meses, contado da data de publicação desta Lei, o que ocorrer primeiro.*

*§ 2º É vedada a prorrogação de contrato de fornecimento de auxílio-alimentação em desconformidade com o disposto no caput deste artigo.” (grifei)*

9. *Ab initio*, destaco que a matéria de fundo contida na representação foi objeto de análise do Tribunal em outras duas ocasiões, nos TCs 029.290/2022-8 e 006.182/2023-2, em cujos autos foram proferidos, respectivamente, os Acórdãos de Relação 279/2023-TCU-Plenário (relator Ministro Augusto Nardes) e 966/2023-TCU-Plenário (relator Ministro Jhonatan de Jesus), ambos no sentido de permitir a conduta prevista na cláusula impugnada. Nada obstante, entendo que é o caso de o Tribunal refluir do seu anterior posicionamento pois, conforme alertado pela unidade técnica, há elementos sobre os quais o Colegiado não se debruçou naquelas ocasiões, além de a legislação de regência (Lei 14.442/2022) ter sido promulgada em data relativamente recente (2/9/2022), sendo natural, portanto, que o entendimento sobre a matéria amadureça à medida em que a Corte é provocada a se pronunciar sobre questões incipientes.

10. Pois bem, a referida Lei 14.442/2022 faculta aos empregadores a contratação de pessoa jurídica para o fornecimento de auxílio-alimentação aos seus empregados (art. 2º). No entanto, no âmbito da contratação, é vedado ao empregador exigir prazos de repasse ou pagamento que venham a descaracterizar a natureza pré-paga dos valores disponibilizados aos empregados (art. 3º, inciso II).

11. Significa que o empregado sempre deve perceber os valores em momento **anterior** ao início do período laboral a que o auxílio-alimentação se refere e que o empregador, ao contratar pessoa jurídica para operar o aludido auxílio, **não deve exigir** “benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado” (incisos II e III do art. 3º).

12. Assentadas tais premissas, analisemos a regularidade da cláusula 12.2 do edital em tela. Segundo sua dicção, a carga nos cartões de auxílio-alimentação é feita antes do início do período laborativo a que se os valores se referem.

13. Não obstante, à luz do item 12.2 do edital, não se pode afirmar que está sendo preservada a natureza pré-paga do auxílio-alimentação pois os recursos financeiros utilizados na operação de transferência aos empregados **não pertencem ao empregador**, mas sim à gerenciadora dos cartões, configurando, pois, violação ao inciso II do art. 3º da Lei 14.442/2022.

14. Com efeito, a manutenção da natureza pré-paga a que faz alusão o inciso II do art. 3º da Lei 14.442/2022 é uma regra **dirigida ao empregador**. Ou seja, são os recursos financeiros próprios da pessoa do empregador que devem fazer face ao pagamento do auxílio-alimentação.

15. Rememore-se que, no caso em concreto, a gerenciadora do cartão realiza a carga dos valores em favor dos empregados, e somente após o período de até 4 dias úteis, contados da apresentação das notas fiscais, é que a entidade contratante faz o aporte dos respectivos valores na conta da contratada.



16. Além de contrariar o inciso II, a previsão editalícia destoa do inciso III do art. 3º da Lei 14.442/2022, com base no entendimento do Banco Central do Brasil (BCB) a respeito da matéria.

17. Nesse sentido, trago à lume os Pareceres BCB 292/2024 (peça 27) e 311/2016 (peça 8).

18. O primeiro foi exarado em resposta do Banco Central à diligência por mim autorizada nestes autos, o qual concluiu que:

*“(i) as entidades gestoras de cartão vale-alimentação são consideradas instituições de pagamento, nos termos da Lei nº 12.865, de 2013;*

*(ii) as instituições de pagamento que, como tal, atuam exclusivamente na gestão de cartões de vale-alimentação não são alcançadas pela regulação emitida quer pelo CMN quer pelo BCB;*

*(iii) decorrente do inciso anterior, a disciplina de salvaguarda de recursos requerida pelo BCB para as instituições de pagamento autorizadas por essa Autarquia não se aplica às instituições de pagamento que atuam exclusivamente na gestão de cartões de vale-alimentação; e*

*(iv) o requisito legal da instituição do patrimônio de afetação é aplicável a todas as instituições de pagamento, mesmo as não autorizadas a funcionar pelo Banco Central, o que não significa que os recursos acolhidos nas contas de pagamento geridas por essas entidades sejam salvaguardados na forma estabelecida pela regulação emitida pela referida Autarquia.” (grifei)*

19. O segundo Parecer traz como conclusões as seguintes:

*“a) a emissão de moeda eletrônica sem lastro em moeda física ou escritural encontra óbices jurídicos na lei e na regulamentação em vigor, devendo as instituições de pagamento exigirem o aporte prévio de recursos denominados em reais;*

*b) a utilização de recursos próprios ou captados junto a terceiros que não tenham relação com o usuário final, como lastro à emissão de moeda eletrônica, encontra óbices jurídicos na lei e na regulamentação em vigor, devendo as instituições de pagamento exigirem o aporte prévio de recursos denominados em reais pelo titular da conta ou por quem detenha obrigação frente a este último;” (grifei)*

20. Dos dois Pareceres exarados, colho as seguintes premissas aplicáveis ao caso em discussão na representação:

i) as gerenciadoras de cartões de auxílio-alimentação são instituições de pagamento;

ii) as instituições de pagamento não podem operar sem aporte prévio; e

iii) as gerenciadoras de cartões de auxílio-alimentação que atuam exclusivamente neste nicho não estão submetidas à regulamentação do Banco Central acerca da matéria.

21. É possível depreender, portanto, que nem todas as gerenciadoras de cartões de vale-alimentação estariam sujeitas à regulamentação do Banco Central que exige o aporte prévio para que tais empresas possam operar, mas sim apenas aquelas que, além da gestão de auxílio-alimentação, operem outros nichos.

22. Posto isso, observo que a cláusula 12.2 do edital, ainda que fosse regular sob a perspectiva da Lei 14.442/2022, configuraria restrição indevida à competitividade do certame. É que, conforme visto, somente poderiam participar as gerenciadoras de cartão de auxílio-alimentação que atuam exclusivamente neste nicho, pois apenas a estas, por não se submeterem ao regramento do Banco



Central que veda a emissão de moeda eletrônica sem prévio aporte de recursos (Parecer BCB 311/2016), seria juridicamente possível creditar os valores de vale-alimentação em momento anterior ao recebimento dos numerários advindos da entidade contratante (aporte).

23. Inexistindo, pois, razão jurídica bastante para a adoção desta prática, a aludida cláusula promove exclusão indevida de empresas potencialmente hábeis a executar o objeto do contrato pretendido.

24. Procedente, portanto, a representação.

25. Além da procedência da representação, vislumbro restar justificada a adoção de entendimento divergente do consignado nos Acórdãos de Relação 279/2023-TCU-Plenário e 966/2023-TCU-Plenário, conforme já explicitarei no § 9º deste voto.

26. Por ocasião da prolação daqueles Acórdãos – ambos exarados há menos de um ano da promulgação da Lei 14.442/2022 –, **não** foram ponderados, com maior detença, a natureza jurídica das gerenciadoras dos cartões de vale-alimentação ou os Pareceres do Banco Central 311/2016 e 292/2024 (este último, inclusive, tendo sido exarado em cumprimento à diligência adotada justamente nos presentes autos).

27. Ademais, acentuo que o posicionamento que ora faço consignar não é novo no Tribunal, tendo sido adotado no Acórdão 5928/2024-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, em que foi expedida ciência ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região de que a inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo pagamento pelo órgão constitui afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022 e ao entendimento consignado no Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.

28. Assentada, pois, a motivação para adoção de posicionamento diferente do outrora encontrado nesta Casa, passo aos efeitos práticos da presente decisão.

29. Conforme destacado pela unidade técnica, nestes autos constam que já foram celebrados contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023. Trata-se das avenças firmadas pelas regionais do Sescop nos Estados do Piauí, de Rondônia e da Bahia (peças 56 a 58), todos com prazo de vigência de 12 meses, prorrogáveis até o limite de 10 anos.

30. Posto, portanto, o avançado estágio em que se encontra o Credenciamento, e inobstante as irregularidades observadas no procedimento em tela, não se revela razoável a adoção de medida desconstitutiva por parte do Tribunal, sendo suficientes a i) expedição de ciência preventiva à entidade licitante nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, com vistas a evitar a repetição das irregularidades em outros certames semelhantes, bem como, em acréscimo à proposta da unidade técnica, ii) assinalar determinação para que o Sescop/UN se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023, com fulcro no art. 4º, inciso II, da mesma Resolução, bem como oriente as unidades regionais do sistema Sescop aderentes do Credenciamento 5/2023 que igualmente se abstenham de prorrogar os contratos decorrentes do procedimento.

31. Por fim, registro que o requerimento de habilitação nos autos formulado por Pluxee Benefícios Brasil S.A. (peça 67) – contratada pelo Sescop/PI – há de ser indeferido na medida em que não é adotada medida desconstitutiva ou qualquer outra que adentre a esfera de interesses subjetivos da requerente.

32. Vale o destaque para o fato de que a prorrogação contratual, a qual está sendo obstada com a presente deliberação, não consiste em direito subjetivo das contratadas, mas sim mera expectativa de direito, sujeita, dessarte, ao juízo de discricionariedade da contratante.



33. A propósito, cito precedentes desta Casa justamente com a tese de que “não há ofensa ao devido processo legal, cerceamento de defesa ou prejuízo ao contraditório se o TCU não oferecer oportunidade de manifestação nos autos aos contratados no caso de decisão que obsta a renovação ou a prorrogação contratual, tendo em vista que não há direito subjetivo à prorrogação de contrato celebrado com o Poder Público, e sim mera expectativa de direito”: Acórdãos 776/2018-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, e 357/2005-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

34. Neste mesmo sentido, cito precedentes do Supremo Tribunal Federal firmados nos Mandados de Segurança 24.785 (relator Ministro Marco Aurélio), 26.650 (relator Ministro Eros Grau) e 27.008 (relator Ministro Ayres Britto).

35. Assim, voto para que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

ANTONIO ANASTASIA  
Relator



GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 000.225/2024-0 [Apenso: TC 018.433/2024-3]

Natureza: Representação

Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional

Representante: Alelo Instituição de Pagamento S.A. (CNPJ: 04.740.876/0001- 25)

Representação legal: Thiago Rodrigues Martins (OAB-DF 55.015), Adelson Pereira Guerra (OAB-DF 41.038) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional; Thiago Magalhaes Freitas Sá (OAB-SP 429.818) e Ricardo Pagliari Levy (OAB-SP 155.566), representando Companhia Brasileira de Soluções e Serviços; Rodrigo Goulart de Freitas Pombo (OAB-PR 53.450), William Romero (OAB-DF 53.647) e outros, representando Pluxee Benefícios Brasil S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CREDENCIAMENTO 5/2023 - SESCOOP/UN. CONTRATAÇÃO DE GERENCIADORA DE CARTÕES DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. PREVISÃO EDITALÍCIA DE QUE A CARGA NOS CARTÕES DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO DOS EMPREGADOS SERÁ REALIZADA EM DATA ANTERIOR AO APORTE DOS VALORES A SER FEITO PELA ENTIDADE CONTRATANTE. VIOLAÇÃO AO ART. 3º, INCISOS II e III, DA LEI 14.442/2022. PROCEDÊNCIA. CIÊNCIA PREVENTIVA. DETERMINAÇÃO PARA ABSTER-SE DE PRORROGAR CONTRATOS JÁ CELEBRADOS.

## RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de cautelar, formulada por Alelo Instituição de Pagamento S.A. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento 5/2023, sob a responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), cujo objeto é o credenciamento para possível contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação em âmbito nacional.

2. Após adoção das medidas preliminares cabíveis, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), mediante pareceres uniformes às peças 70-72, instruiu o mérito da representação nos seguintes termos:

## “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação, com pedido de cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento 5/2023, sob a responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), com valor estimado para doze meses de R\$ 12.284.103,83 (soma dos valores constantes na tabela à peça 5, p. 33), cujo objeto é o credenciamento para possível contratação, sob demanda, de empresas especializadas na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação em âmbito nacional, em cartão eletrônico, equipados com chip e/ou tarja magnética, com tecnologia



em PVC, munidos de senha de acesso, por arranjo de pagamento aberto e/ou fechado, habilitados para serem utilizados em supermercados, restaurantes, mercearias e similares, como meio de pagamento utilizado na aquisição de refeições e gêneros alimentícios *in natura*, no valor face mensal na forma estabelecida no Edital, para contratação a critério das Organizações Estaduais do Sescop (peça 5, p. 2).

2. O credenciamento em análise é regido por normativo específico e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção dos credenciados foi o <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/>.

3. O resultado do credenciamento foi divulgado no dia 8/2/2024 (peça 29). Conforme cronograma anexo do edital (peça 5, p. 39), a etapa seguinte era a contratação pelas Organizações Estaduais do Sescop, etapa essa que é discricionária e não tem data para acontecer.

4. Até o momento, as organizações do Sescop nos Estados da Bahia, Piauí, Espírito Santo, Rondônia, Rio de Janeiro, Pernambuco, Amazonas e Mato Grosso do Sul já escolherem as empresas que irão contratar (peças 62 e 64). A unidade do Sescop no Rio Grande do Sul também já manifestou interesse em realizar a contratação, tendo sido agendada a votação dos colaboradores para o dia 12/6/2024 (peça 46), contudo, na página do Sescop na internet (<https://somoscooperativismo.coop.br/institucional/sescop/licitacao-e-contratos>, acesso em 28/8/2024) ainda não consta o resultado da votação.

5. Nestes autos constam os contratos já celebrados no Piauí, Rondônia e Bahia (peças 56 a 58).

## HISTÓRICO

6. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) o pagamento postecipado previsto no item 12.2 do edital do Credenciamento 5/2023, (peça 5, p. 13) contraria:

i. o disposto no art. 175 do Decreto 10.854/2021 e no art. 3º, II, da Lei 14.442/2022, ambos no sentido de vedar que o empregador estabeleça prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados; e

ii. o Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil – BCB (peça 11), que firmou entendimento de que as instituições de pagamento (como é o representante) não podem disponibilizar valores nos cartões-alimentação sem antes terem recebido o repasse necessário por parte do empregador/contratante.

7. A instrução inicial (peça 13) reconheceu que a matéria mencionada na alínea “a” acima já havia sido tratada neste Tribunal, não sendo identificada irregularidade. Contudo, a informação acerca do Parecer do BCB era nova, por isso propôs-se diligência à referida autarquia.

8. O Relator, Ministro Antonio Anastasia, conheceu da representação, concordou com a diligência e acrescentou a oitiva prévia do Sescop/UN (peça 16).

9. Foi dada ciência ao representante acerca do despacho do relator (peças 18 e 21).

10. Foram encaminhados em 5/2/2024 ofícios de oitiva prévia à Unidade Jurisdicionada – UJ (peça 17) e de diligência ao Banco Central do Brasil (peça 20). Em resposta, a UJ apresentou os documentos acostados às peças 24 e 25 e o Banco Central do Brasil os documentos acostados às peças 26 e 27. O representante também apresentou nova manifestação (peça 22).

11. A instrução que analisou as respostas à oitiva e à diligência (peças 32-34) concluiu que:

a) o auxílio-alimentação tem natureza pré-paga, isto é, o empregador tem que pagar o benefício aos seus empregados antes ou no início do período a que se refere (Lei 14.442/2022, art. 3º, inc. II, e Cartilha do MTE sobre o PAT);





b) as obrigações da empresa contratada para gerenciar o fornecimento do auxílio-alimentação são manter a rede credenciada, expedir os cartões com chip, abrir as contas de pagamento para cada beneficiário, disponibilizar os valores nessas contas, entre outras correlatas. Não é atribuição da contratada financiar o pagamento do auxílio-alimentação (peça 5, p. 43-46, “obrigações da contratada”);

c) o repasse feito pelo contratante à contratada referente ao auxílio-alimentação não tem natureza de pagamento, conforme se extrai do item 12.2 da Nota Técnica Anexo I do edital (peça 5, p. 28), da resposta da unidade jurisdicionada (peça 25, p. 20, parágrafo 70) e da justificativa da contratação prevista na da Nota Técnica Anexo I do edital (peça 5, p. 17), portanto, não está sujeito às regras que vedam ou impõem condicionantes ao pagamento antecipado em contratações utilizando recursos de natureza pública;

d) o pagamento do auxílio-alimentação, no caso ora em análise, é uma obrigação do empregador, prevista nos instrumentos coletivos de trabalho (peça 30); assim, essa obrigação existe independentemente da contratação de uma empresa para gerenciar o fornecimento do benefício;

e) permitir a sistemática atual, em que a contratada é quem efetivamente paga o auxílio-alimentação aos empregos do contratante no início do período laborativo (mantendo, assim, a natureza pré-paga do benefício) e somente depois é ressarcida, pelo contratante, constitui um benefício ao contratante – prazo adicional para pagamento do auxílio-alimentação – vedado pelo art. 3º, III, da Lei 14.442/2022;

f) o repasse prévio do contratante à contratada do valor referente ao auxílio-alimentação deve ser acompanhado de algumas medidas mitigatórias dos riscos, como a exigência de garantia em valor mínimo corresponde a um mês de execução do contrato, em modalidade de alta liquidez, como a caução em dinheiro (art. 34 do RLC do Sescop, com necessidade de adequação do § 1º desse artigo); estabelecimento de prazo máximo não superior ao necessário para operacionalizar a atividade, para que a contratada, depois de ter recebido do contratante os valores referentes ao auxílio-alimentação, efetue a carga dos cartões dos beneficiários; e outras medidas identificadas caso a caso;

g) as empresas que fazem gestão de auxílio-alimentação enquadram-se como instituição de pagamento (art. 6º, inc. III, da Lei 12.865/2013). Contudo, se elas operarem exclusivamente auxílio-alimentação ou outros programas destinados a conceder benefícios a pessoas naturais em função de relações de trabalho, não se sujeitam à regulamentação do BCB. No entanto, se oferecerem outros serviços, devem aplicar as normas do BCB para todo o seu portfólio, inclusive na gestão de auxílio-alimentação (artigo 2º, II, da Resolução – BCB 80/2021, com a redação dada pela Resolução – BCB 296/2023). Nesse caso, se a empresa contratada estiver obrigada a aplicar as regulamentações do BCB, ela estará impedida de utilizar recursos próprios ou captados de terceiros para custear o pagamento do auxílio-alimentação (Parecer Jurídico 311/2016/BCB/PGBC, interpretando a Circular – BCB 3.681/2013, substituída pela Resolução – BCB 80/2021); e

h) a separação entre o patrimônio da instituição de pagamento e os recursos destinados às contas de pagamento e a vedação à afetação desses recursos, previstas nos arts. 12 e 12-A da Lei 12.865/2013 também constituem medidas de mitigação dos riscos associados ao repasse prévio de recursos financeiros do contratante à contratada.

12. Em vista dessas conclusões, a aludida instrução propôs indeferir a medida cautelar pleiteada pelo representante e realizar construção participativa de deliberações junto ao Sescop/UN.

13. O Ministro Relator, por meio de despacho à peça 35, denegou o pedido de medida cautelar e determinou a realização da construção participativa de deliberações.

14. Promovida a construção participativa de deliberações quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas,





tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

## EXAME TÉCNICO

### I.1. Exame da construção participativa realizada:

15. Foi encaminhado em 23/5/2024 ofício de construção participativa à UJ (peça 36). Em resposta, a UJ apresentou os documentos acostados às peças 38 a 60. Segue a análise dos pontos questionados.

#### Considerações iniciais do SESCOOP

16. Antes de responder aos tópicos da construção participativa, a UJ apresentou as considerações destacadas a seguir, extraídas da peça 59, p. 7-15.

17. Segundo a UJ, a sustentação de que inexistente natureza de pagamento no serviço não se coaduna com a realidade normativa, na ideia de que a empresa representante (e suas concorrentes) são entidades quase que beneficentes, prestando serviço a título gratuito. Tal gratuidade não existe. Essas empresas operam em um mercado no qual o objetivo central pelo atual formato de negócio é justamente o de negociar o lucro na outra ponta, com os varejistas e atacadistas, do comércio de restaurantes e mercados.

18. Essa atividade, contudo, é financiada por meio do recebimento de dinheiro dos contratantes. Daí que, embora o repasse do valor destinado a empregados não seja, propriamente, uma remuneração direta pelo serviço, ele acaba por assumir uma natureza híbrida, pois o representante – assim como suas concorrentes – viabilizam o fornecimento do auxílio-alimentação porque essa é a fatia do mercado que lhes cabe. Do contrário, não seriam fornecedoras do meio de pagamento em cartão com chip magnético, e sim forneceriam a própria máquina. Afinal, essa é a estrutura do mercado: (i) uma instituição precisa pagar aos empregados, (ii) que são os consumidores dos produtos, (iii) utilizando um serviço de pagamento para celebração dessas transações, (iv) serviço esse que não se confunde com o da máquina que opera o pagamento, (v) de modo que, sem a inferência de que o valor utilizado integra a prestação do serviço, não seria possível sequer operar no mercado. Por isso que se sustenta que o recebimento do repasse ou pagamento, na forma da terminologia da própria lei, assume a natureza de integrar o preço do serviço efetivamente prestado (art. 116 da Lei Complementar 116/2003), com a natureza pré-paga de asseguarção aos trabalhadores, sendo parte do risco do negócio de tal atividade empresarial.

19. A fim de justificar seu posicionamento, citou as razões de decidir dos temas de recursos repetitivos 403 e 404 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos quais ficou assentado que, nos casos de empresas que fazem intermediação de mão de obra terceirizada, encartam-se prestações de serviços tendentes ao pagamento de salários, previdência social e demais encargos trabalhistas, sendo, portanto, devida a incidência do ISS sobre a prestação de serviços, e não apenas sobre a taxa de agenciamento. Para o SESCOOP, da mesma forma que o tomador de serviços desse precedente contrata empresa para pagar, por meio de terceirização da atividade, o encargo trabalhista de seu colaborador, a unidade jurisdicionada o fez com o objeto do edital do Credenciamento 5/2023. O fato de a taxa de administração ser nula ocorre por força legal, mas isso não desnatura a natureza do serviço prestado, que pressupõe justamente o repasse ou pagamento ao colaborador beneficiário do vale-alimentação. O art. 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022 faz menção a ambas as terminologias, porque, sendo repasse ou pagamento, é uma parte integrante da prestação do serviço, configurando-se, para os fins legais, como efetivo pagamento, por viabilizar a operação de mercado da representante.

20. Do contrário, estar-se-ia abolindo qualquer risco empresarial na atuação, porque uma vez que o pagamento seja antecipado, o risco se projeta integralmente no pagador, e não no fornecedor, que já seria igualmente remunerado do outro lado da ponta do mercado.

21. A tese encampada pela representante ignora que, em que pese esse floreado hermenêutico



que visa conferir ao art. 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022, tal inciso fala em repasse ou em pagamento. Ainda que não se queira interpretar que a natureza pré-paga está complementando a disponibilização aos empregados, e sim que o objeto dessa regulação é a relação fornecedor de auxílio-alimentação-empresa contratante, é o próprio inciso que abarca tanto a noção de repasse, quanto a de pagamento, atribuindo-lhes os mesmos efeitos. E em qualquer dos cenários, o que se tem é a transferência de recurso de ordem pública antecipadamente, à mercê de evidências que compatibilizem um regime de vantajosidade e/ou economicidade.

22. Ou seja, na hermenêutica constitucional dos princípios que regem a aplicação de recursos públicos, que orientam a forma de como se interpretar o art. 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022, não há justificativa de eficiência, de vantajosidade, de economicidade, mesmo de moralidade, que sugira uma mudança da compreensão paradigmática da legalidade.

23. O que a representante pretende é mudar toda a dinâmica de um mercado. Além disso, não há insumos que permitem a conclusão de como o mercado integralmente privado está tratando essa matéria. Questiona a UJ se as empresas públicas, sociedades de economia mista, entidades controladas, submetidas ao regime celetista e o Sistema S serão obrigados a financiar e antecipar pagamentos, à revelia de todo o restante do mercado.

24. Inclusive, chama atenção a problemática afirmação trazida no parágrafo 58 da instrução da Unidade de Auditoria (peça 32, p. 9), no sentido de que teria levado em consideração para sua sugestão uma informação verbalmente apresentada pelo representante, no sentido de que o pagamento postecipado produz tanto elevações de taxas, quanto inflação. Problemática porque desconhece-se o inteiro teor desta conversa, que claramente fugiu ao escopo do contraditório e da ampla defesa instaurado no âmbito da presente representação, com acréscimo de um volume desconhecido de informações que jamais foram integralmente disponibilizadas – e passíveis de refutação – por parte da UJ. E problemática também porque não foi apontado nos autos um estudo técnico a permitir corroborar essa interpretação de que tal prática afeta esse mercado. Há uma inferência da Unidade de Auditoria, baseada em manifestação verbal, não documentada efetivamente nos autos, sem contraditório, sem ampla defesa e sem qualquer base científica prática que a sustente.

25. Além disso, há um elemento de fundamental importância: o escopo decisório para o qual se avança a presente representação desborda frontalmente dos limites dessa relação jurídico-processual de natureza administrativa, em especial se é para o TCU sinalizar uma mudança de entendimento. Se há um interesse em construir uma deliberação participativa, que o faça com todas as entidades jurisdicionadas potencialmente afetadas, e com um diálogo amplo e público sobre a matéria, pois o escopo da questão ultrapassa sobremodo a fronteira da divergência manifestante-representante. A começar pelas outras entidades que tiveram decisão em sentido oposto ao proposto pela Unidade de Auditoria e cujos contratos, se entenderem suas contratadas, serão objeto de representação para se forçar o ajuste por intermédio de eventual decisão do TCU. Além disso, veja-se o risco concreto de esta Corte produzir uma ilha de tratamento jurídico em desfavor do SESCOOP e seu sistema, em frontal contrariedade aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

26. Ainda que seja competência do TCU apreciar a legalidade de atos de gestão, com atribuição para auditoria operacional de suas unidades jurisdicionadas, a situação deste processo evidencia uma verdadeira tentativa de orientação da política pública pretendida pelo art. 3º da Lei 14.442/2022, em franco favorecimento a um punhado de entidades que compõem um verdadeiro oligopólio. E, no particular, de se destacar e chamar atenção que, de todo o Edital de Credenciamento 5/2023, somente o representante se insurgiu perante este TCU. Os efeitos econômicos e para o mercado de fornecimento desse serviço não são tão nefastos e prejudiciais, pois somente uma empresa realizou a representação. Só essa empresa, em meio a outras sete efetivamente credenciadas, quis mudar a dinâmica consolidada de décadas no *modus operandi* de repasse financeiro desses tipos de contratações. Com todas as vênias, mas essa alegação não é plausível. Não existe um elemento



concreto a indicar prejuízo setorial de mercado para, contrariando toda a jurisprudência consolidada na própria Corte, mudar de posição.

27. A UJ continua aduzindo que não há como não demonstrar um certo inconformismo com a situação destes autos: um histórico de entendimento consolidado sobre a matéria, com décadas de uma mesma orientação firmada e praticada pelo mercado. Uma lei com dois anos de vigência, sobre a qual o TCU já se manifestou no sentido de que o pagamento ou repasse – como queira utilizar a terminologia – deve ser postecipado. E agora o diálogo sobre a matéria é reavivado com base em um pretense Parecer do BCB que simplesmente não se aplica ao representante e ao caso concreto, mesmo assim, a Corte, à revelia da isonomia jurídica, sinaliza optar por uma repentina e injustificada mudança de posição, ao arremisso da necessária segurança jurídica apta a amparar seus jurisdicionados

28. Não é recomendável que, com base na oitiva exclusiva do manifestante, após a representação realizada, mude a Corte radicalmente um posicionado tão consolidado não só em seu âmbito jurisdicional, mas no próprio mercado. Isso é uma forma de se promover insegurança jurídica no âmbito desse setor mercadológico.

29. Também não é recomendável que seja proferido um acórdão dessa natureza, à mercê de um poder regulamentar que desborde do limite da legalidade, a gerar impactos potencialmente gerais e abstratos, com característica de típica formatação de política pública. As sugestões realizadas – no sentido de se observar atuação exclusiva ou não de empresa em determinado mercado, e ordenar garantias específicas, sobre determinadas condições, à mercê de previsões em lei (artigos 5º, inciso II, e 37 da Constituição Federal de 1988, a depender da natureza e regime jurídico de unidades jurisdicionadas afetadas), criando regras objetivas sobre quanto tempo deve ser concedido ao pagamento, para gestão de recursos – escapam ao âmbito de meras sugestões de boas-práticas, para assumir a conotação de formatação de orientação na política de mercado.

30. Anote-se ainda para os possíveis impactos tributários do entendimento proposto pela Unidade de Auditoria. É que, se houver um entendimento de que o valor não é pagamento, mas mero repasse, o que se tem é o completo e definitivo afastamento de hipótese de incidência tributária do ISS no que diz respeito ao serviço da representante. O valor das notas fiscais é composto pelo valor do serviço prestado. Se houver um entendimento de que a natureza jurídica é de repasse, e não de pagamento, o que ocorrerá é que o TCU, à mercê de não possuir competência para discutir hipóteses de incidência tributária, endossará no domínio público uma posição com potencial de impactar milhões de reais em receitas municipais.

31. Por fim, a UJ protestou contra a interpretação possivelmente equivocada, desta Unidade Técnica, dos argumentos colocados pelo Sescop na manifestação à peça 25, p. 20-21, parágrafos 73 a 76. No seu entender, esta Unidade Técnica interpretou o trecho em questão com sendo uma afirmação de que as Unidades Estaduais do Sescop “não possuem recursos para pagarem antecipadamente” (peça 32, p. 9, parágrafo 57). Contudo, segundo a UJ, esforço de fluxo de caixa e foco no gasto finalístico, priorizando-se despesas por uma ordem de vantajosidade, não significa o mesmo que “não possuir recurso para pagar antecipadamente”. O que há é uma modificação da linha de prioridades que pode afetar o fluxo de caixa. Houve uma distorção do argumento. Tanto o é que não há reprovações de contas no âmbito do sistema do Sescop em tempos recentes, com cumprimento de suas obrigações gerenciais – incluindo o pagamento de seus colaboradores.

#### Análise:

32. A instrução à peça 32 em momento algum informou ou sugeriu que as empresas que operam no mercado de gerenciamento de auxílio-alimentação são “entidades quase que beneficentes”, ou mesmo que prestam “serviço a título gratuito”. Na instrução, peça 32, p. 6, aduziu-se que, em princípio, a remuneração da instituição de pagamento seria a taxa de administração, mas que, no entanto, em função da forma como o mercado se organizou, outras fontes de receita foram criadas,



como a cobrança de taxas dos estabelecimentos credenciados, sendo que essas fontes secundárias de receita passaram a ser muito mais relevantes do que a taxa de administração, a ponto de essas empresas ofertarem taxas de administração negativas (deságio) em licitações públicas e, ainda assim, conseguirem auferir lucro. Ou seja, reconhece-se a natureza lucrativa da atividade. Ressalte-se que a Lei 14.442/2022 vedou as taxas negativas em licitações públicas cujo objeto seja o gerenciamento da auxílio-alimentação.

33. Ademais, assiste razão à UJ na descrição do contexto: uma instituição que precisa pagar auxílio-alimentação aos seus empregados, celebra, para tanto, um contrato com uma instituição de pagamento, para que esta gerencie as transações que os empregados da contratante farão ao comprarem alimentação e refeição.

34. Contudo, equivoca-se a UJ ao informar que as atividades das instituições de pagamento são financiadas com o dinheiro dos contratantes. Analisando apenas o caso do Sescop, a situação é a seguinte: a instituição de pagamento, com recursos próprios, paga o auxílio-alimentação dos empregados do Sescop; depois de incorrida a despesa, a instituição de pagamento comprova ao Sescop que pagou o auxílio-alimentação, por meio da apresentação de nota fiscal; em até quatro dias úteis após a comprovação de que a despesa foi realizada, o Sescop paga a instituição de pagamento. Ou seja, o recurso do contratante só entra depois que a contratada custeou o auxílio-alimentação com recursos próprios; logo, o recurso do contratante não é utilizado para financiar as atividades da instituição de pagamento, pois serviu apenas para “repor” os recursos previamente aportados pela instituição de pagamento.

35. Sobre os precedentes citados do STJ, nos Temas Repetitivos 403 e 404 foram firmadas as seguintes teses (peça 63, p. 1 e 2):

Tema Repetitivo 403

As empresas de mão-de-obra temporária podem encartar-se em duas situações, em razão da natureza dos serviços prestados: (i) como intermediária entre o contratante da mão-de-obra e o terceiro que é colocado no mercado de trabalho; (ii) como prestadora do próprio serviço, utilizando de empregados a ela vinculados mediante contrato de trabalho. A intermediação implica o preço do serviço que é a comissão, base de cálculo do fato gerador consistente nessas "intermediações". O ISS incide, nessa hipótese, apenas sobre a taxa de agenciamento, que é o preço do serviço pago ao agenciador, sua comissão e sua receita, excluídas as importâncias voltadas para o pagamento dos salários e encargos sociais dos trabalhadores. Distinção de valores pertencentes a terceiros (os empregados) e despesas com a prestação. Distinção necessária entre receita e entrada para fins financeiro-tributários.

Tema Repetitivo 404

As empresas de mão-de-obra temporária podem encartar-se em duas situações, em razão da natureza dos serviços prestados: (i) como intermediária entre o contratante da mão-de-obra e o terceiro que é colocado no mercado de trabalho; (ii) como prestadora do próprio serviço, utilizando de empregados a ela vinculados mediante contrato de trabalho. (...) Se a atividade de prestação de serviço de mão-de-obra temporária é prestada através de pessoal contratado pelas empresas de recrutamento, resta afastada a figura da intermediação, considerando-se a mão-de-obra empregada na prestação do serviço contratado como custo do serviço, despesa não dedutível da base de cálculo do ISS.

36. O Tema Repetitivo 403 deu origem à Súmula - STJ 524, que possui o seguinte enunciado (peça 63, p. 3):

No tocante à base de cálculo, o ISSQN incide apenas sobre a taxa de agenciamento quando o serviço prestado por sociedade empresária de trabalho temporário for de intermediação, devendo, entretanto, englobar também os valores dos salários e encargos sociais dos trabalhadores por ela contratados nas hipóteses de fornecimento de mão de obra.



37. No caso destes autos, os funcionários que recebem auxílio-alimentação são empregados da entidade contratante, sendo esta a responsável pelo pagamento dos salários e encargos sociais de seus trabalhadores. A instituição de pagamento faz a intermediação entre empregador e empregados e não há contrato de trabalho entre a instituição de pagamento e os funcionários que receberão o auxílio-alimentação. Portanto, fazendo-se um “paralelo simples”, como afirmou a UJ, com a jurisprudência citada, a situação destes autos enquadra-se na hipótese (i) dos Temas Repetitivos 403 e 404 do STJ, acima transcritos; logo, o preço do serviço é a comissão, apenas, que, no caso destes autos, é nula, por força de previsão no próprio edital do Credenciamento 5/2023 (peça 5, p. 17, 18 e 20).

38. Portanto, diferente do alegado pelo SESCOOP, no caso destes autos, o valor referente ao auxílio-alimentação dos empregados do SESCOOP não é parte integrante do preço do serviço prestado pela instituição de pagamento.

39. Além disso, não é objeto desta instrução fazer a análise de risco do mercado de instituições de pagamento no cenário de gerenciamento de auxílio-alimentação. Contudo, é certo que, como o valor referente ao auxílio-alimentação não é fonte de receita das instituições de pagamento, esses valores não representam o único risco de uma instituição de pagamento que opera nesse mercado. A título de exemplo, o esvaziamento ou diminuição crescente da rede credenciada é um risco para essas instituições, pois, como mencionado pela própria UJ, é da relação comercial com a rede credenciada que advém seu lucro.

40. No que se refere à distinção entre repasse e pagamento, as análises a esse respeito (peça 32, p. 4-11) tiveram como propósito avaliar a aplicação das normas que impedem ou limitam o pagamento antecipado. Na ocasião, ficou demonstrado que o valor referente ao auxílio-alimentação que o contratante entrega à contratada não tem natureza de pagamento, logo, não está sujeito às disposições legais de disciplinam a dinâmica de pagamentos contratuais.

41. Mas, de fato, como trouxe a UJ, o art. 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022 veda que tanto o repasse quanto o pagamento descaracterizem a natureza pré-paga do auxílio-alimentação. Tal situação foi identificada desde o início. Contudo, conforme também ficou demonstrado na instrução anterior (peça 32, p. 4-11), em algumas contratações públicas o contratante repassa os valores para a contratada somente depois que a contratada comprova que pagou o auxílio-alimentação aos funcionários do contratante. Assim, a prática do pagamento posterior não tem descaracterizado a natureza pré-paga do auxílio-alimentação porque as instituições de pagamento têm usado recursos próprios para pagar o auxílio-alimentação devido pelo contratante aos seus empregados.

42. Necessário ressaltar que não há qualquer relação contratual entre a instituição de pagamento e os funcionários que recebem o auxílio-alimentação, que caracterizaria a hipótese (ii) dos Temas Repetitivos 403 e 404 do STJ, acima reproduzidos e citados pela própria UJ em sua manifestação; logo, a instituição de pagamento não tem obrigação legal/trabalhista de arcar com esses valores. Ou seja, na prática, nas contratações públicas em que ocorre o pagamento posterior, independentemente de ser repasse ou pagamento, as instituições de pagamento têm substituído os contratantes (empregadores) na obrigação de pagar o auxílio-alimentação devido pelos empregadores aos seus empregados.

43. Necessário também rememorar, como ficou demonstrado na instrução à peça 32, que o objeto do contrato celebrado entre a entidade promotora da licitação e a instituição de pagamento é o gerenciamento do auxílio-alimentação, não o financiamento do auxílio-alimentação.

44. Outrossim, a “mudança da compreensão paradigmática” tem como pano de fundo a própria legalidade, isto é, atender ao comando do art. 3º da Lei 14.442/2022.

45. Noutro ponto, não se pode afirmar que repassar o dinheiro à contratada mudaria “toda a dinâmica de mercado”. Isso porque, de fato, algumas instituições públicas e do Sistema S também adotam a prática de repasse posterior (peça 32, p. 7). Contudo, também se tem notícias de entidades do





Sistema S que fazem o repasse previamente, a exemplo do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Regional de Rondônia (Senar/RO), que, no edital do Credenciamento 1/2024, cujo objeto é o gerenciamento do auxílio-alimentação, estabeleceu como prazo de repasse três dias antes da disponibilização do crédito aos beneficiários (peça 65, p. 18, item 6.2).

46. No âmbito privado, o Ifood Benefícios, por exemplo, disponibiliza uma plataforma em que a própria empresa contratante do gerenciamento do auxílio-alimentação é quem cadastra os colaboradores e recarrega os seus respectivos cartões (<https://beneficios.ifood.com.br/>, acesso em 29/8/2024).

47. No que diz respeito à informação verbal citada no parágrafo 58 da instrução anterior (peça 32, p. 9), o documento que deu causa à reunião realizada entre o representante e a AudContratações consta na peça 22 destes autos, à qual o Sescop teve, e tem, amplo acesso. A informação que não constava desse documento, e que por isso foi prestada verbalmente na reunião, era sobre o valor percentual da taxa que as instituições de pagamento cobram dos estabelecimentos comerciais credenciados. Essa informação não diz respeito à esfera de competência do Sescop, isto é, o Sescop não tem ingerência sobre o valor da taxa que uma instituição de pagamento cobrará dos estabelecimentos credenciados.

48. Além disso, a informação de que as instituições de pagamento cobram “altas taxas dos estabelecimentos comerciais credenciados” consta na própria exposição de motivos da Medida Provisória 1.108/2022, convertida na Lei 14.442/2022. Destaque-se que essa exposição de motivos foi citada pelo próprio Sescop, em manifestação anterior (peça 25, p. 10-11).

49. Ademais, essa informação não serviu de base para as conclusões da instrução à peça 32, tanto é assim que ela não foi citada no parágrafo 112 da instrução (peça 32, p. 16-17). A informação foi trazida no campo hipotético, o que se nota pelo uso das seguintes expressões “Esse tipo de prática **pode** acarretar efeitos negativos”, “as instituições de pagamento **tendem** a cobrar taxas altas”, “**podendo** gerar inflação dos alimentos”. Informações hipotéticas jamais serviriam de base para propostas de recomendação, determinação ou ciência.

50. Por todos esses motivos, não foi solicitada manifestação do Sescop especificamente sobre o percentual das taxas que as instituições de pagamento cobram dos estabelecimentos comerciais credenciados, mas isso não representa afronta ao contraditório e ampla defesa.

51. Também não é objetivo destes autos orientar a aplicação da política pública relativa ao auxílio-alimentação. O escopo restringe-se à legalidade do repasse posterior feito pelos contratantes às instituições de pagamento, isto é, se tal prática fere o comando do art. 3º da Lei 14.442/2022.

52. Além do mais, a jurisprudência do TCU, assim como em outros tribunais, não é estática e pode evoluir ou se adaptar em resposta a novos entendimentos, legislações ou contextos sociais e econômicos. Quando o TCU se depara com um caso concreto que apresenta novas questões ou desafia entendimentos anteriores, isso pode levar a uma reavaliação e, potencialmente, a uma mudança na jurisprudência.

53. A UJ informou que o Parecer Jurídico 311/2016/BCB/PGBC não se aplica ao caso tratado nestes autos, contudo, não explicou os motivos. Esse parecer, interpretando a Circular – BCB 3.681/2013, substituída pela Resolução – BCB 80/2021, veda que as instituições de pagamento utilizem recursos próprios ou captados de terceiros para custear o pagamento do auxílio-alimentação.

54. Outro ponto que não é escopo destes autos é a avaliação sobre o recolhimento de tributos incidentes sobre os valores que permeiam a relação contratante-instituição de pagamento, assim como a avaliação feita nesta instrução não tem o condão de alterar a natureza tributária de qualquer verba envolvida nessa relação. Como dito, o escopo restringe-se a avaliar o momento em que deve ocorrer o repasse, dos contratantes às instituições de pagamento, dos valores referentes ao auxílio-alimentação,



em obediência ao art. 3º da Lei 14.442/2022. O repasse continuará acontecendo, implicando, assim, os tributos legais antes incidentes continuarão a ser recolhidos, eventualmente modificando-se apenas o momento em que os contratantes devem repassar os recursos às instituições de pagamento.

55. Por fim, quanto à suposta interpretação equivocada dos parágrafos 73 a 76 da manifestação do SESCOOP à peça 25, p. 20-21, reproduz-se, a seguir, os parágrafos em questão:

73. Em um contexto institucional de **fomento da atividade econômica** dentro de toda uma unidade federativa, orçamentos na faixa entre R\$ 3 milhões e R\$ 6 milhões, como ocorre com as Unidades Estaduais do Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Piauí, Roraima, Sergipe e Tocantins, são a bem da verdade **módicos**. O esforço de gestão do fluxo de caixa é constante, envolvendo um competentíssimo trabalho para fazer o melhor possível com pouco, considerando as necessidades instrumentais básicas, mas sem perder de vista que o foco é o investimento finalístico. E esse quadro fático **inequivocamente influencia a necessidade de que essas instituições não operem mediante pagamentos prévios, salvo circunstâncias efetivamente motivadas**, que não se vislumbram no caso concreto.

74. Conquanto não seja o SESCOOP entidade pública, de se recordar na hipótese que o art. 22 da LINDB, que pode ser invocado por analogia, assevera que *“na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”*.

75. É com foco sobretudo nas dificuldades orçamentárias de unidades de menor orçamento que o edital foi moldado para prever o modelo de pós pagamento. Além de ser uma faculdade legal, um permissivo contratual, se trata para as circunstâncias do caso concreto de uma iniciativa que promove **máxima otimização** da capacidade de gestão do fluxo de caixa e orçamento das Unidades Estaduais de menor orçamento, que não podem prescindir antecipadamente de recursos.

76. Ademais, há que se considerar que a Unidade Nacional do SESCOOP, ao definir a vedação do pagamento antecipado, ponderou o possível impacto que a permissão dessa prática traria para as suas Unidades Estaduais, no sentido de que, ao emanar instrumento convocatório com regra diversa da apregoada e consolidada nas regulamentações e orientações internas, potencializaria o risco do entendimento da correta conduta de efetuar pagamento antecipado, e, ainda, de que a permissão da prática pudesse ser interpretada como correta, sendo ampliada para a contratação de outros objetos.

56. Se esses parágrafos não podem ser interpretados como sendo uma ausência de recursos, mas apenas como uma organização da linha de prioridades no fluxo de caixa, retifica-se o disposto no parágrafo 57 da instrução anterior (peça 32, p. 9). Contudo, se há recursos disponíveis, apenas postergados, significa que a modificação do momento do repasse não encontrará obstáculos de ordem financeira e/ou orçamentária.

57. Destaque-se que, em análise de situação semelhante, recentemente, este Tribunal expediu o Acórdão 5928/2024-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, dando ciência a uma Unidade Jurisdicionada de que a inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo pagamento pelo órgão constitui afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022 e ao entendimento consignado no Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.

**Item 8.2. considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020:**

**Item 8.2.a) assinalar ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (SESCOOP/UN) prazo de 15 dias, para, caso queira:**

**Item 8.2.a.1) apresentar possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pelo SESCOOP/UN para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos, especialmente em relação ao item 12.2 do Edital do Credenciamento 5/2023, o qual prevê que a carga nos cartões de vale-alimentação dos empregados será em data anterior ao pagamento, em**





**afronta ao previsto no art. 3º, II, da Lei 14.442/2022;**

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 59, p. 16-19):

58. Como afirmado nas considerações iniciais, inexistiu afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022. Todavia, a Unidade Nacional do Sescop, compreendendo o contexto em que foi solicitada a apresentação de ações corretivas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades identificadas em dispositivos do edital, destaca que só lhe será possível retificar o edital por meio de determinação deste Tribunal. Isso porque o item editalício relacionado ao pagamento posterior à apresentação da nota fiscal, se considerado irregular de fato, contrariamente à jurisprudência consolidada na Corte, assim o será após a finalização do prazo para inscrição no credenciamento, já implementada. Desse modo, não se vislumbra possibilidade de ocorrer ação efetiva para prevenir ou corrigir o item 12.2 do edital do Credenciamento 5/2023, tendo em vista estritamente a discricionariedade do Sescop, ressalvada determinação exarada pela Corte.

59. A Resolução vigente ao tempo do fato, que regeu o Edital 5/2023, não dispunha sobre a obrigatoriedade de manutenção de edital de credenciamento permanentemente aberto. E, a despeito de o Sescop ser entidade de direito privado, com liberdade gerencial, houve o entendimento quando da publicação de referido edital que não seria o caso de sua publicação permanentemente aberta, tendo o item 4.1 do edital asseverado a limitação temporal para a inscrição (peça 5, p. 4-5). Nesse sentido, o Anexo VII [em verdade, Anexo VI] do Edital prescreveu como prazo final para inscrições o dia 15 de janeiro de 2024 (peça 5, p. 39).

60. A conduta definida foi a de publicar periodicamente os editais, de modo que o período de recepção de novos interessados em se credenciar seja anualmente aberto e encerrado.

61. Assim, analisando a cronologia do Credenciamento 5/2023, verifica-se que quaisquer ações corretivas ou preventivas no edital seriam extemporâneas e sem efeitos práticos, uma vez que o edital foi publicado no Diário Oficial da União em 4/12/2023 (peça 5, p. 5), recebeu pedidos de credenciamento no período compreendido entre 14/12/2023 e 15/1/2024 (peça 5, p. 39), credenciou sete empresas, que concordaram com as regras estabelecidas no edital e foram efetivamente credenciadas para a prestação do serviço, conforme resultado de credenciamento publicado em 8/2/2024 (peça 29). E as condições editalícias vinculam o certame, sob pena de ofensa regulamentar e violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

62. Portanto, somente haveria reabertura do certame por ordem deste Tribunal. Ou, alternativamente, o Sescop poderá iniciar instrução processual para lançar novo edital de credenciamento para o objeto contratado, alterando as previsões relacionadas ao pagamento prévio do repasse.

63. Enfatiza-se, porém, que no intervalo de tempo em que o novo edital ainda não estiver publicado, entende-se que deve permanecer vigente o credenciamento das sete empresas que aceitaram as regras do edital do Credenciamento 5/2023, tendo em vista que há significativo prejuízo ao planejamento institucional de prestar apoio às contratações das suas Organizações Estaduais, especialmente do objeto de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação.

64. Ressalte-se que oito Organizações Estaduais do Sescop já manifestaram interesse de utilizar o banco de empresas credenciadas (peças 40 a 53 e 55), tendo sido adotado o critério de alternância previsto no instrumento convocatório, qual seja, votação dos colaboradores. Entre elas, a Unidade Estadual do Rio Grande do Sul, com colaboradores severamente afetados pelas enchentes.

65. Portanto, com fundamento nos artigos 23 e 24 da Lindb, requer a modulação de efeitos de eventual decisão revisora da jurisprudência consolidada, com efeitos *ex nunc*, preservando-se a estabilidade institucional e a idoneidade do edital de credenciamento pelo período que lhe seria



possível.

66. Alternativamente, que seja (i) preservada a vigência dos contratos já celebrados no âmbito do edital até a decisão da Corte, (ii) concedendo-se um regime de transição que permita contratações novas por esse edital por um período de pelo menos um ano, no qual as entidades que se planejaram para utilizá-lo não ficarão desguarnecidas do fornecimento do serviço, e no qual haverá planejamento para novo edital, atento às eventuais determinações da Corte.

Análise:

67. A estratégia adotada pelo SESCOOP, de definir um intervalo de tempo para que as empresas interessadas se credenciassem, observa a legislação de regência, sobretudo porque a Lei 14.133/2021, normativo que determina que os credenciamentos devem ficar permanentemente abertos para o cadastro de novos interessados, não se aplica aos credenciamentos realizados pelo SESCOOP.

68. Nesse caso, como o prazo de cadastramentos das empresas interessadas no Credenciamento 5/2023 encerrou em 15/1/2024 (peça 5, p. 39) e considerando o êxito do certame, que credenciou entre seis e sete empresas em cada unidade estadual, isto é, em cada estado, seis ou sete empresas concordaram com todas as disposições do edital, inclusive com o item 12.2, que regulamenta o pagamento posterior à comprovação da despesa, não se mostra tempestivo alterar o edital do Credenciamento 5/2023.

69. Nesses termos, adotando por analogia os arts. 147 e 171, § 1º, inc. II, da Lei 14.133/2021, a anulação dos contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023 não se revela medida de interesse público e o modo como será garantido o atendimento do interesse público é preservando-se o edital do Credenciamento 5/2023 e os contratos dele decorrentes nos termos em que foram positivados.

**Item 8.2.a.2) apresentar subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo-benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;**

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 59, p. 19):

70. Em termos de custo-benefício, a resposta é bastante objetiva: inexistente benefício.

71. O que se discute aqui é a possibilidade de modificação da sistemática de repasse/pagamento, de um modelo postecipado para um antecipado, ou seja, haverá adiantamento de pagamento. Como o valor da remuneração já é nulo, não sendo lícito ao SESCOOP exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou desconto sobre o valor contratado, a única modificação real é que toda unidade que contrate por meio do presente Edital de Credenciamento precisará assumir o dispêndio financeiro antes da realização do próprio serviço.

72. Desse modo, a unidade jurisdicionada entende que não há o que apontar com relação a custo-benefício da medida, eis que inexistente no caso concreto tal aspecto.

Análise:

73. Considerando que o credenciamento já foi finalizado e que obteve êxito, conforme exposto no parágrafo 67 desta instrução, inclusive, já tendo sido selecionadas as empresas que prestarão os serviços em oito estados (peças 62 e 64) e já tendo sido celebrados contratos em três estados (peças 56 a 58), o custo de se alterar o edital e os contratos superaria o benefício decorrente dessa prática, desaconselhando-se, portanto, a adoção dessa medida.

**Item 8.2.a.3) manifestar-se, na hipótese de as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada serem consideradas insuficientes pelo TCU, quanto aos possíveis impactos de:**

**Item 8.2.a.3.1) determinação do Tribunal para que seja alterado o item 12.2 do Edital do Credenciamento 5/2023, e outras eventuais normas correlatas, além dos contratos dele decorrentes eventualmente já celebrados, no sentido de prever que o repasse dos valores**



**referentes ao auxílio-alimentação ocorra anteriormente à carga nos cartões dos empregados, adicionando-se as cautelas necessárias a esse tipo de procedimento;**

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 59, p. 19-20):

74. Os aspectos a serem destacados dizem respeito à dinâmica de fluxo de caixa e à incerteza que paira com relação à possibilidade de modificação contratual.

75. A dinâmica de fluxo de caixa pode afetar unidades de menor orçamento, cujas obrigações estejam definidas em um cronograma de pagamento.

76. Além disso, há que se destacar que o edital vinculou o credenciamento, bem como os contratos dele decorrentes. Assim, por força do princípio *pacta sunt servanda*, a UJ entende que não é possível assegurar que os contratos seriam modificados. Há que se verificar o interesse das empresas contratadas por meio do credenciamento. Se alguma delas discordar, isso pode gerar um impasse problemático a ser resolvido, sobretudo dada a essencialidade do serviço.

77. É por razões tais que se apela para a modulação de efeitos de eventual modificação de entendimento, preservando-se a segurança jurídica com a atribuição de efeitos *ex nunc* e a garantia de cumprimento dos contratos já firmados que estejam em execução.

Análise:

78. Conforme já explanado na análise das respostas dos itens anteriores, não se mostra mais tempestivo nem aconselhável alterar o edital do Credenciamento 5/2023 nem os contratos dele decorrentes.

79. Os impactos apontados pela UJ reforçam essa tese.

**Item 8.2.a.3.2) recomendação do Tribunal para que o seu Regulamento de Licitações e Contratos seja alterado a fim de incluir, nas disposições referentes à garantia contratual, a previsão de, nos casos de prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de Vale-Alimentação/Refeição, a garantia a ser prestada deverá ser a do inciso I do art. 34 (caução em dinheiro), no valor mínimo de 8,33% do valor anual do auxílio-alimentação previsto;**

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 59, p. 20):

80. O manifestante destacou suas reservas quanto a essa possibilidade. Em primeiro lugar, porque não se vislumbra necessidade de forçar o Conselho Nacional do Sescop a modificar toda a norma em função de um aspecto operacional tão específico e particular. Em segundo lugar, por razões de isonomia. É de conhecimento desta Corte, v.g. as Decisões 907/1997 e 461/1998, ambas de relatoria do i. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, que existe uma articulação constante entre os serviços sociais autônomos, que formaram um grupo técnico no afã de discutir questões que impactem a redação de seus regulamentos de contratações.

81. Inclusive, quando muito, dada a relevância do tema, e considerando a possibilidade de modificação da posição do TCU, como já anteriormente destacado pela UJ, deveria o TCU requerer manifestações dos demais entes do Sistema S, mesmo das entidades integrantes da administração pública indireta que fazem uso desse tipo de setor, no intuito de efetivamente se construir uma deliberação participativa que desague em um entendimento isonômico para os envolvidos, pois todas essas entidades possuem informações e realidades próprias a se levar efeito para uma tomada de decisão de tal porte, sobretudo com a sensibilidade que é a mudança de uma orientação jurisprudencial pacífica e estabilizada.

82. O Sescop entende que não é uma situação ideal que seja compelido a, individual e isoladamente, modificar seu RLC sem que outras entidades igualmente com possibilidade de serem impactadas sobre o tema forneçam suas posições desde já. Posições essas que podem, eventualmente,



auxiliar a Corte a manter a atual posição ou construir posição intermediária.

83. A essa altura, não se discute a estrita legalidade do edital lançado pelo manifestando. O que se discute é a adequação da jurisprudência da Corte, de modo que todos os atores potencialmente impactados precisam ter direito de voz nesse processo, para que seja efetivamente democrático e construtivo. E não só essas entidades, mas também as entidades já contratadas por meio do credenciamento, cujos contratos se encontram em anexo (peças 56 a 58), por força do que dispõe o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

#### Análise:

84. A recomendação constante no item 8.2.a.3.2 do Despacho do Relator, acima transcrito e contante na peça 35, p. 2, decorre de análise desta Unidade Técnica de que a modificação do RLC do SESCOOP, no sentido proposto, traria mais segurança jurídica e operacional, no caso de alteração do momento em que ocorre o repasse, do contratante à contratada, dos valores referentes ao auxílio-alimentação.

85. Contudo, considerando que a proposta não foi bem recepcionada pela UJ, o que seria essencial, abster-se-á de expedir tal recomendação, deixando ao alvedrio da UJ as medidas a constarem dos editais de contratação do objeto em tela de forma a aumentar a garantia no caso de a contratada não honrar com suas obrigações pactuadas.

### CONCLUSÃO

86. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (também aplicável a unidades jurisdicionadas do Sistema S, conforme jurisprudência do TCU), c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

87. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente**.

88. Contudo, considerando que o credenciamento já foi finalizado, que se credenciaram entre seis e sete empresas em cada estado e que já foram celebrados contratos decorrentes desse credenciamento, não será proposta a realização de determinações ou recomendações.

89. Será proposta, no entanto, **ciência** ao SESCOOP de que o argumento utilizado no item 12.2 do edital (peça 5, p. 13) não tem respaldo legal e fere o art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022, visto que o repasse do contratante à contratada do valor do auxílio-alimentação não constitui pagamento, conforme análise feita na instrução à peça 32, p. 4-11, a qual levou em consideração, entre outros, o item 12.2 da Nota Técnica Anexo I do edital (peça 5, p. 28), a resposta da Unidade Jurisdicionada (peça 25, p. 20, parágrafo 70) e justificativa da contratação (peça 5, p. 17). Registre-se, ainda, que, na redação atual do Regulamento de Licitações e Contratos do SESCOOP, art. 59, não há vedação absoluta ao pagamento antecipado, mas sim a previsão de condicionantes. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade decorrente das medidas propostas.

### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

90. Quanto ao pedido de ingresso aos autos, formulado pela empresa Pluxee Benefícios Brasil S/A (atual denominação da empresa Sodexo Pass do Brasil Serviços e Comércio S/A) como parte interessada no presente processo (peça 67), a despeito de ela ter demonstrado razão legítima para intervir nos autos, pois já celebrou contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023 do SESCOOP, objeto destes autos, a decisão de mérito proposta não afetará os contratos celebrados, isto é, não lesa direito subjetivo próprio da empresa, à luz do art. 146 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução - TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008.



91. Não houve pedido de vista e/ou cópia.
92. Não houve pedido de sustentação oral.
93. Não há processos conexos.
94. Processo apenso: TC 018.433/2024-3, que tratou de solicitação apresentada pela empresa Alelo Instituição de Pagamento S. A., representante, mediante a qual pediu cópia das peças 38-60, sigilosas, da presente representação. O Relator, Ministro Antônio Anastasia, indeferiu o pedido (peça 6 daqueles autos), tento em vista que a solicitante não figura como parte processual e que o sigilo das peças foi atribuído na origem.
95. Em nova manifestação à peça 65, o representante solicitou que o processo fosse julgado no mérito, com urgência, para declarar ilegal o item 12.2 (e correlatos) do edital, com a anulação de todos os atos decorrentes.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

96. Em virtude do exposto, propõe-se:
- 96.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (também aplicável a unidades jurisdicionadas do Sistema S, conforme jurisprudência do TCU), c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- 96.2. no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;
- 96.3. dar **ciência** ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no edital do Credenciamento 5/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
- a) a inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo repasse pelo órgão contratante ao contratado constitui afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022;
- 96.4. **indeferir**, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado pela empresa Pluxee Benefícios Brasil S/A, de ser considerada como parte interessada, mas lhe autorizando, caso requeira, vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos após a prolação da deliberação de mérito dos presentes autos;
- 96.5. **informar** ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e
- 96.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”
2. É o relatório.





## ACÓRDÃO Nº 2278/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.225/2024-0.
- 1.1. Apenso: 018.433/2024-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Alelo Instituição de Pagamento S.A. (CNPJ: 04.740.876/0001- 25).
4. Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Thiago Rodrigues Martins (OAB-DF 55.015), Adelson Pereira Guerra (OAB-DF 41.038) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional; Thiago Magalhaes Freitas Sá (OAB-SP 429.818) e Ricardo Pagliari Levy (OAB-SP 155.566), representando Companhia Brasileira de Soluções e Serviços; Rodrigo Goulart de Freitas Pombo (OAB-PR 53.450), William Romero (OAB-DF 53.647) e outros, representando Pluxee Benefícios Brasil S.A.

### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Alelo Instituição de Pagamento S.A. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Credenciamento 5/2023, sob a responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional (Sescoop/UN), cujo objeto é o credenciamento para possível contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de vale-alimentação em âmbito nacional,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU, também aplicável a unidades jurisdicionadas do Sistema S, conforme jurisprudência do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

9.2. considerar procedente a representação;

9.3. indeferir o pedido de medida cautelar;

9.4. dar ciência ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no edital do Credenciamento 5/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo repasse pelo órgão contratante ao contratado constitui afronta ao previsto no art. 3º, incisos II e III, da Lei 14.442/2022;

9.5. determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução - TCU 315/2020, que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Credenciamento 5/2023 que estejam em execução na data da notificação do presente Acórdão, bem como comunique as Unidades Regionais integrantes do Sistema Sescoop acerca da vedação de prorrogação estabelecida na presente decisão;

9.6. indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do RITCU, o requerimento de habilitação nos autos como parte interessada formulado por Pluxee Benefícios Brasil S.A. à peça 67;

9.7. comunicar a prolação do presente Acórdão ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Unidade Nacional e à representante; e



9.8. arquivar os presentes autos nos termos dos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2278-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
ANTONIO ANASTASIA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral





GRUPO II – CLASSE VI – Segunda Câmara

TC 015.236/2024-2

Natureza(s): Representação.

Órgão/Entidade: Conselho Regional dos Técnicos Industriais da Primeira Região.

Representação legal: Rafael Prudente Carvalho Silva (288403/OAB-SP), representando Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE EMISSÃO E ADMINISTRAÇÃO DE CARTÕES DE VALE ALIMENTAÇÃO E REFEIÇÃO. CLÁUSULA DE PAGAMENTO POSTECIPADO. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 3º, INCISO II, DA LEI 14.442/2022. REVOGAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela empresa Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda. em face de supostas irregularidades ocorridas no âmbito do Pregão Eletrônico 90002/2024, realizado pelo Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região com o objetivo de contratar empresa especializada na administração e emissão de cartões magnéticos ou eletrônicos de vale alimentação e vale refeição.

Adoto, como Relatório, a instrução produzida pela unidade técnica deste Tribunal, nos seguintes termos:

1. O representante alega, em suma, que:

a) a Cláusula Décima da minuta de contrato (peça 5, p. 79) prevê o pagamento postecipado, contrariando o art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022.

2. Por fim, requer que:

a) seja readequada a previsão da Cláusula Décima da minuta de contrato, referente ao prazo de pagamento que está previsto de forma pós-paga;

b) seja determinada a suspensão liminar da licitação, com o acolhimento da impugnação e determinação de revisão do instrumento convocatório com relação ao prazo de pagamento;

c) seja determinada a republicação do edital, escoimado dos vícios apontados, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto; e

d) todas as intimações, caso encaminhadas eletronicamente, sejam enviadas aos e-mails [licitacao@megavalecard.com.br](mailto:licitacao@megavalecard.com.br) e [rafael@megavalecard.com.br](mailto:rafael@megavalecard.com.br).

3. Presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, a representação deve ser conhecida.

4. Está configurado o pressuposto do perigo da demora em razão de o certame estar em andamento e poder ser concluído rapidamente.



5. Está configurado o pressuposto do perigo da demora reverso uma vez que o órgão se encontra sem contrato para o objeto desde o começo do ano, com risco para a Unidade Jurisdicionada de descumprimento da obrigação legal de fornecimento de alimentação aos colaboradores.

6. A mencionada Cláusula Décima da minuta do contrato estabelece o seguinte (peça 5, p. 79):

O pagamento será efetuado após a aprovação dos serviços contratados, mediante crédito em conta corrente em nome da CONTRATADA, junto ao Banco xxxxxxxxxxxxxxxx, em até 30 (trinta) dias, contados da data da apresentação das notas fiscais/faturas, devidamente atestadas pelo executor do contrato. Entretanto, independentemente da data de assinatura do contrato, caso haja atraso relativo ao pagamento do benefício, é obrigação do CRT-01 conceder o benefício retroativo. Consequentemente, no primeiro pagamento, poderá ser contemplado o mês atual, e os subsequentes serão relativos aos períodos em atraso.

7. Apesar de não estar claro pela cláusula acima se o pagamento se dará após o crédito nos cartões ou após a aprovação dos serviços contratados, podendo o pagamento ser efetuado antes do crédito, o representante argumenta que o comando acima, ao prever que o pagamento será efetuado após a aprovação dos serviços contratados, mediante crédito em conta corrente em nome da Contratada em até trinta dias, contados da data da apresentação das notas fiscais/faturas, iria de encontro ao artigo 3º, inciso II, da Lei 14.442/2022, que estabelece que não poderá ocorrer o pagamento de forma pós paga. Segue abaixo o mencionado dispositivo legal:

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;

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

III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

8. Idêntico tema está sendo tratado atualmente no TC 000.225/2024-0, referente à representação impetrada contra o Pregão 5/2023, de responsabilidade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo.

9. Naqueles autos, a unidade técnica (AudContratações) reconhece a existência de decisões do TCU no sentido de que o pagamento posterior do contratante à contratada não descaracterizaria a natureza pré paga do auxílio alimentação, visto que a finalidade normativa era garantir que o trabalhador, antecipadamente, tivesse o seu cartão eletrônico recarregado com o crédito correspondente ao mês que teria de trabalhar; assim, o pagamento depois do recebimento da nota fiscal não impediria, a princípio, que a sistemática prevista na Lei 14.442/2022 se concretizasse. Esse entendimento encontra-se consubstanciado nos Acórdãos 2.856/2019-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 279/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, e 966/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus.

10. Todavia, foi trazido àqueles autos um fato novo, não analisado anteriormente nos outros processos, que diz respeito às normas do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). O Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (peça 8), ao analisar situação semelhante à tratada nestes autos, concluiu que as instituições de pagamento devem exigir dos contratantes o aporte prévio dos recursos, não podendo nem mesmo utilizar recursos próprios ou captados junto a terceiros para esta finalidade. Vale a pena a transcrição das conclusões exaradas naquele documento (peça 8, p. 13):

28. Pelo acima exposto, entendo que:



- a) a emissão de moeda eletrônica sem lastro em moeda física ou escritural encontra óbices jurídicos na lei e na regulamentação em vigor, devendo as instituições de pagamento exigirem o aporte prévio de recursos denominados em reais;
- b) a utilização de recursos próprios ou captados junto a terceiros que não tenham relação com o usuário final, como lastro à emissão de moeda eletrônica, encontra óbices jurídicos na lei e na regulamentação em vigor, devendo as instituições de pagamento exigirem o aporte prévio de recursos denominados em reais pelo titular da conta ou por quem detenha obrigação frente a este último; e
- c) a aferição da ocorrência do exercício de atividade privativa de instituição financeira deve ser feita a luz das circunstâncias do caso concreto, partindo-se dos elementos fáticos atinentes ao modus operandi de cada instituição emissora de moeda eletrônica.

11. Com base neste parecer e no disposto na Lei 14.442/2022, e considerando que a remuneração da contratada se constitui somente na taxa de administração, e não no valor do auxílio-alimentação que será repassado aos colaboradores, a unidade técnica propôs uma mudança no entendimento até então adotado nas decisões desta Corte, para que se exija o repasse prévio à contratada do valor referente ao auxílio-alimentação. Abaixo segue transcrição dos trechos mais importantes constantes da instrução da unidade técnica naqueles autos (peça 32, p. 5-10), pela clareza da argumentação:

36. A natureza do auxílio-alimentação é indiscutivelmente pré-paga. Nessa linha, a cartilha do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) destaca que a “disponibilidade deve ocorrer em tempo hábil de modo a permitir seu consumo no dia ou no início do período a que se refere” (peça 31, p. 15, item 34). O próprio SESCOOP/UN também confirma isso em sua manifestação (peça 25, p. 17, parágrafo 58). Desse modo, o que o comando legislativo do art. 3º, inc. II, acima transcrito, determina é que o empregador não pode negociar (exigir ou receber) com a contratada prazos que descaracterizem a natureza pré-paga do auxílio-alimentação, isto é, o empregador não pode negociar com a contratada um prazo para a carga nos cartões de vale-alimentação que descaracteriza a natureza pré-paga desse benefício. Por exemplo, supondo que o período laborativo comece no dia 1º de cada mês, o empregador não pode negociar com a contratada que a carga nos cartões será no dia 10 de cada mês, pois isso descaracterizaria a natureza pré-paga do auxílio-alimentação.

37. Significa, também, que a obrigação que o empregador tem para com seus empregados, de pagar-lhes o auxílio-alimentação antecipadamente, isto é, no início do período laborativo, não pode ser alterada porque o empregador decidiu contratar um intermediário para operacionalizar o pagamento. Diga-se, a obrigação, ou o ônus, de pagar o auxílio-alimentação é do empregador e quem tem o direito de receber são os empregados, sendo as instituições de pagamento contratadas apenas para operacionalizar essa relação.

38. Insistir-se-á nesse ponto, por ser de suma importância para o deslinde da questão. As instituições de pagamento são contratadas para gerenciar o pagamento do auxílio-alimentação, não para pagar o auxílio-alimentação no lugar do empregador. Ou seja, as atribuições da instituição de pagamento são de manter a rede credenciada, expedir os cartões com chip, abrir as contas de pagamento para cada beneficiário, creditar os valores nessas contas, entre outras atribuições correlatas. Não é atribuição da contratada substituir o empregador no ônus de arcar com o valor do auxílio-alimentação antecipadamente ao repasse desses recursos pelo empregador.

(...)

40. Nota-se que o termo utilizado foi “disponibilizar” os valores, não pagar os valores, nem arcar com os valores, nem custear os valores. Disponibilizar é diferente de pagar, arcar, custear. Disponibilizar está relacionado à operacionalização da carga de cada cartão, isto é, a obrigação da empresa é pegar o valor global já recebido do



empregador e disponibilizar o correspondente valor no cartão de cada beneficiário. Não é obrigação da empresa custear esse pagamento, nem poderia ser, pois, como visto acima, essa obrigação é do empregador.

(...)

45. Desse modo, a remuneração primária decorrente da relação contratual é a taxa de administração, a qual, caso existente, tem natureza de pagamento (contraprestação pelo cumprimento das obrigações pela contratada) e, como tal, só pode ser paga depois de comprovada a prestação do serviço. No caso do Credenciamento 5/2023, objeto destes autos, como a taxa de administração é zero, não há o que pagar posteriormente.

(...)

53. O repasse do contratante à contratada do valor referente ao auxílio-alimentação não corresponde à contraprestação pelo serviço executado, como visto anteriormente nesta instrução, logo, não tem natureza de pagamento, consoante interpretação dos itens 4.7 da minuta do contato (peça 5, p. 43-44) e 12.2 do edital (peça 5, p. 28), da resposta da contratada (peça 25, p. 20, parágrafo 70) e da justificativa da contratação (peça 5, p. 17). A instituição de pagamento é contratada para gerenciar a oferta do auxílio-alimentação, cujas atribuições foram destacadas nos parágrafos 38 a 40 desta instrução, não para financiar o auxílio-alimentação devido pelo contratante.

(...)

55. Diga-se, quem tem a obrigação de pagar o auxílio-alimentação é o empregador e essa obrigação existe independentemente da contratação de uma instituição de pagamento para gerenciar o pagamento/utilização do benefício, visto que o direito dos empregados de receber o auxílio-alimentação está previsto nos instrumentos coletivos de trabalho, a exemplo do Acordo Coletivo de Trabalho que consta na peça 30. No entanto, na prática, o que se tem observado é que as instituições de pagamento estão sendo contratadas como facilitadoras pelo empregador contratante nessa obrigação.

(...)

57. No caso concreto em análise, o SESCOOP/UN informou (peça 25, p. 20-21) que algumas de suas unidades estaduais, por possuírem orçamentos módicos, não possuem recursos para pagarem antecipadamente o auxílio-alimentação – o que é uma obrigação legal –, e por isso se utilizam da contratada, para que esta pague antecipadamente o auxílio-alimentação aos empregados da contratante, e assim cumpra a obrigação legal do SESCOOP, e depois, quando tiver recurso disponível, o SESCOOP ressarcir a contratada. Ou seja, na prática, o contrato está sendo utilizado para um fim não previsto.

58. Esse tipo de prática pode acarretar efeitos negativos para os empregados, pois, a fim de suportar o ônus de arcar com o valor do auxílio-alimentação, as instituições de pagamento tendem a cobrar taxas altas (entre 8% e 10%, consoante informação apresentada verbalmente pela Alelo em reunião com a AudContratações) e prazos de repasses longos dos estabelecimentos comerciais credenciados; estes, por sua vez, tendem a incluir no preço de seus produtos essas taxas e prazos, podendo gerar inflação dos alimentos. Essas taxas e prazos se tornaram tão relevantes que permitiram às empresas ofertarem taxas negativas em licitações, ou seja, reduzir o valor da obrigação do empregador e, ainda assim, auferir lucros.

(...)

60. Nessa linha, a Lei 14.442/2022 vedou qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado (art. 3º, inc. I daquela lei). Pode-se concluir, ainda, que a vedação aos prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados (art. 3º, inc. II, da Lei



14.442/2022) tem o mesmo objetivo de evitar o duplo beneficiamento do empregador ao invés do empregado, dado que, se fosse permitido ao empregador negociar com a contratada o repasse do valor do auxílio-alimentação somente depois que a contratada tivesse arcado com esse custo, estaria sendo permitida a postergação da obrigação do empregador em contraponto à obrigação de pagamento antecipado do auxílio-alimentação.

61. Destaque-se que o objetivo do PAT – cujas regras norteiam o Credenciamento 5/2023, objeto destes autos (peça 5, p. 2, 18 e 23) – é a “melhoria da situação nutricional dos trabalhadores, visando à promoção de sua saúde e prevenção das doenças profissionais”, conforme cartilha do MTE sobre o Programa (peça 31, p. 6). O mesmo documento prevê que o empregador, ao aderir ao PAT, terá benefícios como isenção de encargos sociais sobre o valor do benefício e, caso o empregador seja optante pela tributação com base no lucro real, poderá deduzir do imposto sobre a renda parte das despesas com o PAT (peça 31, p. 6). Por esses motivos, a Lei 14.442/2022 vedou, no art. 3º, inc. III, que nos contratos entre empregador e empresa contratada para gerenciar o fornecimento do auxílio-alimentação estejam previstas outras verbas e benefícios de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, como seria a permissão para que o empregador efetivamente arcasse com os custos do auxílio-alimentação somente depois que a empresa contratada tivesse pago o benefício aos empregados do contratante.

62. Assim, o repasse prévio à contratada dos valores referentes ao auxílio-alimentação não configura pagamento antecipado, pois esse repasse não tem natureza de pagamento à contratada; o pagamento posterior não tem descaracterizado a natureza pré-paga do auxílio-alimentação porque a contratada tem arcado com os valores desse benefício, o que não é o ideal ou mesmo legal; e a elevação das taxas cobradas pelas instituições de pagamento dos estabelecimentos credenciados, para suportar o custeio do valor do auxílio-alimentação, tende a impactar diretamente o benefício recebido pelos empregados, na forma de aumento dos preços dos alimentos, que não é o objetivo da política pública relativa ao PAT.

(...)

64. Importante ressaltar que serão necessárias algumas cautelas adicionais, tendo em vista os riscos relacionados a esse tipo de procedimento (repasse antecipado de recursos), além de a contratada, no período em que se passar entre o momento em que ela recebe os recursos do contratante e a efetiva carga dos cartões de vale-alimentação, figurar como responsável por gerir recursos públicos.

65. Entre as medidas mitigatórias desses riscos, podem ser citadas a exigência de garantia correspondente a no mínimo um mês do valor anual do contrato. Explica-se. Nos contratos de gerenciamento de cartões de vale-alimentação consta o valor total desse benefício. Por exemplo, no Credenciamento 5/2023 do SESCOOP/UN, objeto destes autos, o valor por unidade estadual consta na peça 5, p. 33; assim, quando cada unidade estadual firmar seu contrato, esse valor constará do instrumento contratual. É certo que esse valor pode variar, pois o número de funcionários pode variar durante a execução do contrato, ainda assim constituiu-se como um valor de referência. O risco para o contratante consiste em repassar os recursos à contratada e esta não efetuar a carga nos cartões de vale-alimentação. Como o repasse é mensal, a exigência de garantia no valor mínimo de um mês do valor anual do contrato mitiga esse risco.

66. Ressalte-se que a exigência de garantia é comum nas licitações públicas e tem previsão legal ou regulamentar, conforme o órgão ou entidade promotor da licitação. Nesse sentido, a Lei 14.133/2021 prevê garantia de até 5% do valor do contrato, em regra, majorada para até 10% em casos complexos e com riscos envolvidos, podendo chegar a 30% nos casos de obras e serviços de engenharia de grande vulto (arts. 98 e



99 da Lei 14.133/2021); a Lei 13.303/2016 prevê garantia de até 5% do valor do contrato, em regra, podendo chegar a 10% nos casos obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo complexidade técnica e riscos financeiros elevados (art. 70, §§ 2º e 3º da Lei 13.303/2016). O Regulamento de Licitações e Contratos do Sescop – RLC (peça 12), aprovado pela Resolução 2056/2023, prevê garantia de até 30% do valor do contrato e, ainda, a possibilidade de o edital fixar o tipo de garantia (art. 34 do RLC do Sescop).

67. Nota-se, portanto, que a exigência de garantia no valor mínimo de um mês do valor anual do contrato encontra-se nos limites previstos nas leis e regulamentos. Por exemplo, no Credenciamento 5/2023 do Sescop/UN, objeto destes autos, o prazo de vigência do contrato será de doze meses (peça 5, p. 21, item 5.1); logo, um mês do contrato corresponde a 1/12, o que equivale a 8,33%, percentual bem abaixo do limite de 30% previsto no RLC do Sescop.

68. Assim, a exigência de garantia no valor mínimo de um mês do valor anual do contrato, isto é, 8,33% do valor anual previsto do auxílio-alimentação tem amparo legal e não tem o condão, por si só, de aumentar os custos de contratação.

69. Outra cautela que deve ser adotada é a exigência de garantia em modalidade de alta liquidez, como a caução em dinheiro. O auxílio-alimentação é verba prioritária para o empregado, relacionada à própria sobrevivência deste, assim, caso a contratada, tendo recebido os recursos, não efetue a carga nos cartões no prazo previsto, a execução da garantia deve ser imediata, sem que se tenha que esperar os processos burocráticos relacionados, por exemplo, à execução de um seguro-garantia.

70. É certo que as leis de licitações e os regulamentos próprios, em regra, atribuem ao contratado a escolha da modalidade de garantia. Porém, trata-se de situação que foge à regra geral dos contratos, a exigir a definição prévia dos tipos de garantia ou a redução das possibilidades de escolha. No caso do Sescop, assim consta do seu RLC:

Art. 34. A prestação de garantia do contrato, quando prevista no edital, limitada a até 30% (trinta por cento) do valor do contrato, e à escolha do prestador, constará de:

I - caução em dinheiro;

II - fiança bancária;

III - seguro garantia.

§ 1º Nos casos de obras e serviços de engenharia ou de objeto com cessão de mão-de-obra, o edital poderá fixar o tipo de garantia dentre os elencados nos incisos deste artigo.

71. Assim, no mesmo caso previsto no transcrito §1º, também no caso de contratação do objeto em apreço, a UJ deverá fixar o tipo de garantia contratual a ser prestado pela futura contratada, qual seja, a caução em dinheiro. Nesse sentido, será proposta construção participativa de deliberações, para que o Sescop se manifeste sobre a possibilidade de incluir no § 1º do art. 34 do seu RLC o serviço de gerenciamento de auxílio-alimentação, indicando que, neste caso, a garantia a ser prestada será a caução em dinheiro.

12. A unidade técnica, então, chegou às seguintes conclusões naquela instrução (peça 32, p. 16-17):

111. Diante do exposto, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que, apesar de haver plausibilidade jurídica das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, está afastado o perigo da demora e está configurado o perigo da demora reverso, razão pela qual será proposto o indeferimento da medida cautelar pleiteada.

112. As análises evidenciaram o seguinte:





- a) o auxílio-alimentação tem natureza pré-paga, isto é, o empregador tem que pagar o benefício aos seus empregados antes ou no início do período a que se refere (Lei 14.442/2022, art. 3º, inc. II, e Cartilha do MTE sobre o PAT);
- b) as obrigações da empresa contratada para gerenciar o fornecimento do auxílio-alimentação são manter a rede credenciada, expedir os cartões com chip, abrir as contas de pagamento para cada beneficiário, disponibilizar os valores nessas contas, entre outras correlatas. Não é atribuição da contratada financiar o pagamento do auxílio-alimentação (peça 5, p. 43-46, “obrigações da contratada”);
- c) o repasse feito pelo contratante à contratada referente ao auxílio-alimentação não tem natureza de pagamento (item 12.2 do edital (peça 5, p. 28), resposta da contratada (peça 25, p. 20, parágrafo 70) e justificativa da contratação (peça 5, p. 17), portanto, não está sujeito às regras que vedam ou impõem condicionantes ao pagamento antecipado em contratações utilizando recursos de natureza pública;
- d) o pagamento do auxílio-alimentação, no caso ora em análise, é uma obrigação do empregador, prevista nos instrumentos coletivos de trabalho (peça 30), assim, essa obrigação existe independentemente da contratação de uma empresa para gerenciar o fornecimento do benefício;
- e) permitir a sistemática atual, em que a contratada é quem efetivamente paga o auxílio-alimentação aos empregos do contratante no início do período laborativo (mantendo, assim, a natureza pré-paga do benefício) e somente depois é ressarcida, pelo contratante, constitui um benefício ao contratante – prazo adicional para pagamento do auxílio-alimentação – vedado pelo art. 3º, III, da Lei 14.442/2022;
- f) o repasse prévio do contratante à contratada do valor referente ao auxílio-alimentação deve ser acompanhado de algumas medidas mitigatórias dos riscos, como a exigência de garantia em valor mínimo corresponde a um mês de execução do contrato, em modalidade de alta liquidez, como a caução em dinheiro (art. 34 do RLC do Sescop, com necessidade de adequação do § 1º desse artigo); estabelecimento de prazo máximo não superior ao necessário para operacionalizar a atividade, para que a contratada, depois de ter recebido do contratante os valores referentes ao auxílio-alimentação, efetue a carga dos cartões dos beneficiários; e outras medidas identificadas caso a caso;
- g) as empresas que fazem gestão de auxílio-alimentação enquadram-se como instituição de pagamento (art. 6º, inc. III, da Lei 12.865/2013). Contudo, se elas operarem exclusivamente auxílio-alimentação ou outros programas destinados a conceder benefícios a pessoas naturais em função de relações de trabalho, não se sujeitam à regulamentação do BCB. No entanto, se oferecerem outros serviços, devem aplicar as normas do BCB para todo o seu portfólio, inclusive na gestão de auxílio-alimentação (artigo 2º, II, da Resolução – BCB 80/2021, com a redação dada pela Resolução – BCB 296/2023). Nesse caso, se a empresa contratada estiver obrigada a aplicar as regulamentações do BCB, ela estará impedida de utilizar recursos próprios ou captados de terceiros para custear o pagamento do auxílio-alimentação (Parecer Jurídico 311/2016/BCB/PGBC, interpretando a Circular – BCB 3.681/2013, substituída pela Resolução – BCB 80/2021);
- h) a separação entre o patrimônio da instituição de pagamento e os recursos destinados às contas de pagamento e a vedação à afetação desses recursos, previstas nos arts. 12 e 12-A da Lei 12.865/2013 também constituem medidas de mitigação dos riscos associados ao repasse prévio de recursos financeiros do contratante à contratada.

113. Em razão das análises realizadas nesta instrução, será proposta a adoção da seguinte medida: construção participativa de deliberações, para que o Sescop/UN se manifeste quanto à possibilidade de alterar o edital do Credenciamento 5/2023, e





eventuais contratos já celebrados, no sentido de prever o repasse à contratada antes que ocorra a carga nos cartões de vale-alimentação, além de efetuar alteração no RLC Sescoop a fim de incluir, em seu art. 34, a previsão de, nos casos de prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de Vale-Alimentação/Refeição, a garantia a ser prestada deverá ser a do inciso I (caução em dinheiro).

13. O relator, Ministro Antônio Anastasia, em despacho de cautelar datado de 17/5/2024 (peça 35), anuiu às propostas da unidade técnica, determinando a realização de construção participativa de deliberações nos termos propostos. O processo se encontra agora em fase de nova instrução para análise das respostas remetidas pela Unidade Jurisdicionada.

14. Desta forma, prezando pela uniformização de entendimento no âmbito desta unidade técnica, propõe-se que seja adotado o mesmo entendimento construído por ocasião da instrução do TC 000.225/2024-0, com apenas uma ressalva relacionada à exigência da garantia, considerando as diferenças entre o disposto no Regulamento de Licitações e Contratos do Sescoop, que rege a contratação daqueles autos, e na Lei 14.133/2021, que deve ser seguida pelo CRT-01 nestes autos, conforme exposto a seguir.

15. No presente caso, a UJ fixou o percentual em 5% do valor anual do contrato (item 25.1 do edital: peça 5, p. 37). Quanto ao percentual proposto no certame tratado naqueles autos, de 8,33% do valor anual do contrato, deve-se observar o disposto no art. 98 da Lei 14.133/2021:

Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

Parágrafo único. Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subseqüentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no caput deste artigo.

16. A permissão para a superação do percentual de 5% na fixação da garantia depende, portanto, da análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos na contratação. No caso do repasse à contratada antes que ocorra a recarga nos cartões de vale-alimentação, já foi demonstrado na instrução do TC 000.225/2024-0 o atendimento a esses pressupostos, notadamente em relação ao risco relativo ao recebimento antecipado por parte da empresa e esta não efetuar a carga nos cartões de vale-alimentação, especialmente por se tratar de recursos públicos nas mãos de particulares. Assim, entende-se que a superação do percentual de 5% estaria plenamente justificada e atenderia ao disposto no art. 98 da Lei 14.133/2021.

17. Quanto à possibilidade de o edital fixar a modalidade de caução em dinheiro para a prestação da garantia, percebe-se aqui uma clara diferença entre o Regulamento de Licitações e Contratos do Sescoop e a Lei 14.133/2021. O regulamento abre expressamente a possibilidade, no § 1º do art. 34, de o edital fixar a modalidade de garantia que deve ser prestada pela contratada, dentre os elencados nos incisos daquele artigo. Já a Lei 14.133/2021 não abre essa possibilidade, estabelecendo, no § 1º do art. 96, que cabe somente ao contratado optar por uma das modalidades de garantia.

18. Dessa forma, diferentemente da conclusão exarada no TC 000.225/2024-0, a proposta, no caso aqui tratado, deverá se ater à exigência do percentual de garantia estipulado no contrato, sem a previsão de fixação, pela Administração, no edital, da modalidade de caução em dinheiro, tendo em vista que o § 1º do art. 96 da Lei 14.133/2021 determina que a escolha da modalidade da garantia cabe somente ao contratado.

19. Feitas essas considerações, propõe-se indeferir o pedido de medida cautelar, uma vez que não se visualiza possibilidade de grave lesão ao erário, a competitividade restou preservada e ficou caracterizado o perigo da demora reverso.



20. Em razão das análises realizadas nesta instrução, será proposta a adoção das seguintes medidas: oitiva quanto à irregularidade constatada, consistente na previsão da Cláusula Décima da minuta de contrato em contrariedade ao art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022, e construção participativa de deliberações, para que o Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região se manifeste quanto à possibilidade de negociação com a empresa contratada ou de determinação do TCU para anulação do certame e republicação do instrumento com os ajustes necessários e descritos nesta instrução, conforme proposta de encaminhamento.

21. Em virtude do exposto, propõe-se:

21.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

21.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

21.3. realizar a oitiva do Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região, com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 90002/2024:

a) previsão, na Cláusula Décima da minuta de contrato referente ao Pregão Eletrônico 90002/2024, de que a carga nos cartões de vale-alimentação dos empregados será em data anterior ao pagamento, em afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022;

b) demais informações que julgar necessárias; e

c) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

21.4. considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores (no que se aplica a representações e denúncias):

a) solicitar ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região, caso queira, no prazo de quinze dias:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pelo Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos, especialmente em relação à Cláusula Décima da minuta de contrato referente ao Pregão Eletrônico 90002/2024, a qual prevê que a carga nos cartões de vale-alimentação dos empregados será em data anterior ao pagamento, em afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022;

a.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo-benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

a.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de:

i) determinação do Tribunal para que negocie com a empresa vencedora, previamente à assinatura do contrato: a) obrigatoriamente, a alteração da Cláusula Décima da minuta de contrato referente ao Pregão Eletrônico 90002/2024, no sentido de prever que o repasse dos valores referentes ao auxílio-alimentação ocorra anteriormente à carga nos cartões dos empregados, adicionando-se as cautelas necessárias a esse tipo de procedimento; e b) preferencialmente, a alteração da Cláusula Décima Primeira da minuta de contrato referente ao Pregão Eletrônico 90002/2024, no sentido de prever que a garantia a ser prestada pelo contratado seja de, no mínimo, 8,33% do valor anual do auxílio-alimentação previsto; e

ii) determinação do Tribunal para que, caso a negociação indicada no item anterior não obtenha êxito, promova a anulação do certame e a republicação do instrumento convocatório, com os



seguintes ajustes: a) obrigatoriamente, na Cláusula Décima da minuta de contrato referente ao certame, tendo como referência a minuta anexa ao edital do Pregão Eletrônico 90002/2024, no sentido de prever que o repasse dos valores referentes ao auxílio-alimentação ocorra anteriormente à carga nos cartões dos empregados, adicionando-se as cautelas necessárias a esse tipo de procedimento; e b) preferencialmente, no edital do certame, bem como em seus anexos, a fim de incluir, nas disposições referentes à garantia contratual (itens 25.1 e 25.6 do edital, item 14.1 do termo de referência e Cláusula Décima Primeira e seu parágrafo segundo da minuta de contrato, tendo como referência os citados documentos do Pregão Eletrônico 90002/2024), a previsão de que a garantia a ser prestada pelo contratado seja de, no mínimo, 8,33% do valor anual do auxílio-alimentação previsto;

b) alertar o Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região, com relação à construção participativa de deliberações, de que:

b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

21.5. comunicar ao representante a decisão que vier a ser prolatada; e

21.6. encaminhar cópia da presente instrução ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região, de maneira a embasar sua resposta à oitiva e à construção participativa propostas.

É o Relatório.



## VOTO

Trata-se de representação em face de supostas irregularidades ocorridas no âmbito do Pregão Eletrônico 90002/2024, realizado pelo Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região (CRT-01) com o objetivo de contratar empresa especializada na administração e emissão de cartões de vale alimentação e vale refeição.

2. Após análise preliminar da matéria, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) produziu instrução refletida no relatório precedente, cujo teor incorporo como razões de decidir nesta ocasião, sem prejuízo do acréscimo de considerações adicionais que justificam a reformulação do encaminhamento ora proposto pela unidade instrutiva, inclusive quanto ao julgamento imediato do feito, sem a realização de medidas saneadoras.

3. Em suma, o representante alega que a minuta de contrato prevê pagamento postecipado pelos serviços, em desacordo com o disposto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022. Por esse motivo, solicita que seja determinada a suspensão liminar do certame, com posterior ajuste da cláusula em questão e republicação do edital.

4. Conforme análise da AudContratações, estão presentes os requisitos de admissibilidade da matéria, bem como constatou-se haver plausibilidade jurídica das alegações e perigo da demora na atuação desta Corte, por se tratar de certame em andamento. Por outro lado, indicou a unidade que haveria perigo da demora reverso a contraindicar a concessão da medida cautelar pleiteada, por se tratar de contratação com o objetivo de suprir obrigação legal do jurisdicionado em prover auxílio alimentação a seus colaboradores.

5. Ocorre que a equipe de meu gabinete, ao verificar a situação do pregão 90002/2024 em consulta online ao sistema ComprasNet (<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=92745705900022024>), constatou que o referido certame foi revogado pelo órgão jurisdicionado no dia 17 de julho de 2024, motivo pelo qual restou prejudicado o pedido para ação acautelatória por parte deste Tribunal.

6. No que tange ao mérito da irregularidade apontada, conforme histórico constante do Relatório precedente, ressalto que a questão da forma de pagamento pelos serviços de fornecimento de cartões de vale alimentação tem merecido a atenção do TCU nos últimos anos, inclusive com evolução significativa do entendimento jurisprudencial sobre a matéria.

7. Nesse sentido, endosso integralmente o posicionamento da unidade instrutiva, no sentido de que não só a redação do art. 3º da Lei 14.402/2022 veda expressamente a adoção de prazos de repasse que descaracterizem o caráter antecipado do benefício do auxílio alimentação, como o Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil deixa clara a proibição de que operadoras de cartões de pagamento emitam moeda eletrônica (créditos de vale alimentação ou refeição) sem o aporte prévio de recursos que constituam lastro para tais emissões.

8. Por outro lado, tendo em vista que o CRT-01 já promoveu, de ofício, a revogação do certame, entendo desnecessária a realização da oitiva proposta pela unidade instrutiva em relação à irregularidade observada no respectivo edital, sendo possível avançar em relação ao mérito da questão.

9. Como consequência, apesar de restar prejudicada a representação sob análise, por perda de objeto, considero pertinente a emissão de ciência para que os dispositivos citados sejam corretamente observados em novas licitações que o órgão venha a realizar.



Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2024.

AROLDO CEDRAZ  
Relator



ACÓRDÃO Nº 5928/2024 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 015.236/2024-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VI – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Conselho Regional dos Técnicos Industriais da Primeira Região.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Rafael Prudente Carvalho Silva (288.403/OAB-SP), representando Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a representação acerca de supostas irregularidades ocorridas no âmbito do Pregão Eletrônico 90002/2024, realizado pelo Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região (CRT-01) com o objetivo de contratar empresa especializada na administração e emissão de cartões de vale alimentação e vale refeição.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e nos arts. 235 e 237, VII; 250, II; e 276, § 6º, todos do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer da representação para, no mérito, considerá-la prejudicada, ante a perda de objeto caracterizada pela revogação do certame pelo CRT-01;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante;

9.3. dar ciência ao Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região de que a inclusão de cláusula contratual que exija ou permita o crédito de valores nos cartões de vale-alimentação dos empregados em data anterior ao respectivo pagamento pelo órgão constitui afronta ao previsto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022 e ao entendimento consignado no Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil;

9.4. informar ao CRT-01 e ao representante do presente Acórdão, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 30/2024 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 20/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5928-30/24-2.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
**VITAL DO RÊGO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**AROLDO CEDRAZ**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**LUCAS ROCHA FURTADO**  
Subprocurador-Geral



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

TC 015.236/2024-2





PROCESSO Nº: 044147/2024

RUBRICA: \_\_\_\_\_ FOLHA: \_\_\_\_\_

Comissão de Pregão I

DESPACHO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº  
90.155/2024

Processo Licitatório nº: 30.543/2024

Processo de Impugnação nº: 044.147/2024

OBJETO: CONTRATAÇÃO de empresa prestadora de serviços para emissão e entrega de cartão magnético com chip (Cartão Vale-alimentação de Natal) e disponibilização de créditos de forma automática - on-line - para atender as necessidades dos Órgãos do Município de Nova Friburgo.

IMPUGNANTE: ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A

01. Trata-se de IMPUGNAÇÃO interposta pela empresa ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A, com fulcro na Lei n.º 14.133/2021, tempestivamente, contra os termos do Edital Pregão Eletrônico n.º 90.149/2024.

02. Em tempo, informamos que este Pregoeiro e Equipe de Apoio foram designados, com base na Portaria nº 669, de 03 de junho de 2024, publicada no Diário Oficial do Município de Nova Friburgo em 03 de junho de 2024, que constituiu a Comissão Permanente de Pregão I, para julgamento das licitações da Administração Municipal na modalidade Pregão.

03. Que cumpridas as formalidades legais, registra-se a interposição de Impugnação Administrativa, conforme comprovam os documentos acostados ao Processo de Impugnação.



PROCESSO Nº: 044147/2024

RUBRICA: \_\_\_\_\_ FOLHA: \_\_\_\_\_

## Comissão de Pregão I

## I. DAS PRELIMINARES

04. Em sede de admissibilidade, verificou-se que foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, fundamentação, pedido de provimento à impugnação, reconsideração das exigências e tempestividade, e interesse processual, conforme comprovam os documentos colacionados ao Processo de impugnação já identificado, pelo que se passa à análise de sua alegação.

## II. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

Em síntese, alega a impugnante que a exigência de repasse postecipado contraria as disposições legais, regulatórias e princípios de competitividade do certame.

## III. DOS PEDIDOS DA IMPUGNANTE

A impugnante requer:

- a) Seja acolhida a impugnação ao instrumento convocatório e ao Edital do procedimento licitatório em questão, especialmente em relação ao item 7.3.5, que prevê o repasse postecipado dos valores aos trabalhadores beneficiados, com a devida adequação do Edital à legislação aplicável, com a eliminação da previsão de pagamento postecipado.
- b) Seja reconhecida a ilegalidade do repasse postecipado, em conformidade com o Decreto nº 10.854/2021, a Lei nº 14.442/2022, e as normas regulamentares do Banco Central, que impõem a necessidade de repasse antecipado do valor do benefício aos beneficiários/trabalhadores.



PROCESSO Nº: 044147/2024

RUBRICA: \_\_\_\_\_ FOLHA: \_\_\_\_\_

Comissão de Pregão I

c) Seja suspensa a licitação até que o Edital seja retificado, para garantir o cumprimento das normas legais e regulatórias, a fim de assegurar a competitividade do certame e a observância do interesse público, bem como a proteção dos direitos dos trabalhadores beneficiados.

d) Seja providenciada a revisão dos requisitos da licitação para garantir a conformidade com os princípios da administração pública, com a legislação pertinente e com a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores.

e) Que seja garantido o direito à competitividade no certame, permitindo a participação de empresas devidamente reguladas pelo Banco Central, que não podem operar com repasse postecipado.

f) Que sejam tomadas as providências necessárias para evitar que a licitação resulte em um contrato administrativo com objeto ilícito, conforme as disposições da Lei nº 14.133/2021.

g) Caso Vossa Senhoria entenda necessário, que seja realizada uma audiência para esclarecimento de pontos adicionais, a fim de garantir que o processo licitatório transcorra de acordo com a legalidade e os interesses públicos envolvidos.

#### IV. DA ANÁLISE DO PREGOEIRO

Ante o exposto, submeto as razões da impugnante aos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, além de pronunciamentos de ordem técnica junto ao setor requisitante do objeto licitado, a fim de subsidiar a decisão deste pregoeiro. Após análise, recomendamos que o processo seja encaminhado à Procuradoria Geral do Município.



PROCESSO Nº: 044147/2024

RUBRICA: \_\_\_\_\_ FOLHA: \_\_\_\_\_

Comissão de Pregão I

Cabe informar que o pregão eletrônico segue agendado para o dia 09/12/2024 às 10 horas e, caso seja necessário, será suspenso *Sine die*, para melhor análise da impugnação interposta.

Nova Friburgo, 05 de dezembro de 2024.

LEONARDO GABRIG PEIXOTO  
Pregoeiro- Comissão de Pregão I  
Matricula: 206.934



**Portal de Legislação da Câmara Municipal de Nova Friburgo / RJ**

**LEI MUNICIPAL Nº 4.987, DE 06/11/2023**

**REGULAMENTA E AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONCEDER VALE-ALIMENTAÇÃO NATALINO, NO VALOR DE R\$ 500,00 (QUINHENTOS REAIS) EM FAVOR DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS, ATIVOS E INATIVOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

*A CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO decreta e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei Municipal:*

**Art. 1º** Esta Lei regulamenta e autoriza, no âmbito do Município de Nova Friburgo, a concessão do Vale-Alimentação Natalino, no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), em favor dos servidores públicos municipais, ativos e inativos, vinculados à estrutura do Poder Executivo, na forma e condições regidas por esta Lei.

§ 1º O Vale-Alimentação Natalino deverá ser disponibilizado ao servidor até o segundo decêndio do mês de dezembro de cada ano.

§ 2º O valor do Vale-Alimentação Natalino não se incorporará, em nenhuma hipótese, aos vencimentos e demais vantagens salariais e pecuniárias dos beneficiários, constituindo-se em verba de natureza indenizatória.

§ 3º Para fins do disposto no *caput* deste artigo, considera-se servidor municipal:

I - o ocupante de cargo de provimento efetivo, mesmo que estágio probatório, ou aquele servidor que tenha adquirido estabilidade nos termos do [art. 19 do ADCT](#);

II - os ocupantes de cargo de provimento em comissão;

III - os empregados públicos;

IV - os contratados temporariamente com contratos em vigor na data da concessão do benefício.

§ 4º O valor do Vale-Alimentação Natalino, a que alude o *caput* este artigo poderá ser de até R\$ 700,00 (setecentos reais), caso haja disponibilidade financeira e a critério do Poder Executivo.

**Art. 2º** É vedada a concessão de Vale-Alimentação Natalino:

I - ao agente político ocupante de cargo eletivo;

II - aos estagiários;

III - aos servidores que estiverem em gozo de licença não remunerada;

**Art. 3º** O beneficiário que acumule cargo ou emprego, na forma da Constituição Federal, fará jus à percepção de um único Vale-Alimentação Natalino.

**Art. 4º** O Vale-Alimentação Natalino poderá ser concedido aos beneficiários elegíveis mediante cartão-alimentação, fornecidos por empresa especialmente contratada para este fim, mediante procedimento licitatório, nos termos da Lei, sem qualquer ônus para os beneficiários.

§ 1º O titular do cartão-alimentação natalino poderá realizar despesas até o limite do crédito disponibilizado, livremente, em estabelecimentos comerciais situados no Município de Nova Friburgo.

§ 2º O beneficiário que não utilizar os créditos disponíveis no cartão-alimentação natalino, no prazo de 03 (três) meses após a disponibilização, perderá o direito ao uso de tais valores, retornando o saldo para a conta única do Município.

§ 3º Excepcionalmente, caso o procedimento licitatório especificado no *caput* deste artigo seja frustrado ou não se conclua tempo, a verba indenizatória será concedida por meio de depósito diretamente na conta-salário dos servidores públicos abrangidos por esta Lei.

**Art. 5º** A efetiva concessão do benefício deverá observar em cada ano:

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias;

II - previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual;

III - comprovação da disponibilidade financeira que configure capacidade de pagamento pelo governo, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social.

**Parágrafo único.** Caso o Poder Executivo Municipal não conceda o benefício por ausência de qualquer das condições previstas nos incisos deste artigo, não haverá em favor dos servidores públicos direito subjetivo a indenização.

**Art. 6º** Para a concessão do benefício no exercício de 2023, fica o Poder Executivo Municipal autorizado a abrir, mediante Decreto, Crédito Adicional Especial ao Orçamento Geral do Município, especialmente para cobrir as despesas com o Vale-Alimentação Natalino, conforme disposto nos [art. 40 a 43 da Lei nº 4.320/64](#).

**Art. 7º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

*Nova Friburgo, de de 2023.*

*JOHNNY MAYCON CORDEIRO RIBEIRO*  
*PREFEITO*

\_\_\_\_\_, Vereador Max Bill Monteiro Ratamero -  
Presidente

\_\_\_\_\_, Vereador Joelson José de Almeida Martins -  
1º Vice-Presidente

\_\_\_\_\_, Vereador André Luiz Silva de Moraes - 2º  
Vice-Presidente

\_\_\_\_\_, Vereador Dirceu Silvestre Tardem - 1º  
Secretário

\_\_\_\_\_, Vereadora Vanderléia Pereira Lima - 2ª  
Secretária

*Autoria: EXECUTIVO MUNICIPAL - PLO*  
*320/2023*



Nova Friburgo/RJ, 05 de dezembro de 2024.

**PA-e nº 44.147/2024**

**À Procuradoria-Geral**

Senhor Procurador-Geral,

Com cordiais cumprimentos, em atenção ao despacho de fls. 152/155, remete-se o presente para informar e ao final requerer.

1. Trata-se de IMPUGNAÇÃO ao Edital Pregão Eletrônico nº 90.149/2024, o qual tem como objeto contratação de empresa prestadora de serviços para emissão e entrega de cartão magnético com chip (Cartão Vale-alimentação de Natal) e disponibilização de créditos de forma automática on-line para atender as necessidades dos Órgãos do Município de Nova Friburgo, interposta pela empresa ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A, a qual requer:

1.1. Corrigir os itens ora impugnados (e correlatos) que preveem o repasse postecipado dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores/empregados por meio dos serviços prestados pela futura contratada; e

1.2. Caso haja dúvidas, levar tema para análise do Ministério do Trabalho e Emprego e/ou do Banco Central.

2. Sem delongas, há de se observar que o Cartão Vale-Alimentação de Natal foi instituído através da Lei Municipal nº 4.897/2023.

3. Importante destacar que a tal benefício possui natureza indenizatória, conforme determina o art. 1º, § 2º da Lei Municipal nº 4.897/2023.

Art. 1º – Esta Lei regulamenta e autoriza, no âmbito do Município de Nova Friburgo, a concessão do Vale-Alimentação Natalino, no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), em favor dos servidores públicos municipais, ativos e inativos, vinculados à estrutura do Poder Executivo, na forma e condições regidas por esta Lei.

[...]

**§ 2º – O valor do Vale-Alimentação Natalino não se incorporará, em nenhuma hipótese, aos vencimentos e demais vantagens salariais e pecuniárias dos beneficiários, constituindo-se em verba de natureza indenizatória.** (grifos nossos)

Subsecretaria de Recursos Humanos  
Av. Alberto Braune, nº 225, Centro, Nova Friburgo, RJ, CEP: 28.613-001  
Tel: (22) 2525-9108  
E-mail: [gabinete.rh.pmnf@gmail.com](mailto:gabinete.rh.pmnf@gmail.com)





**NOVA  
FRIBURGO**  
P R E F E I T U R A



SECRETARIA DE FINANÇAS,  
PLANEJAMENTO, DESENVOLVIM  
ECONÔMICO E GESTÃO



4. Não menos importante, constata-se que o referido benefício é disponibilizado apenas em uma única parcela no mês de dezembro de cada ano, e não de forma mensal como entende a Requerente.
5. É dizer: o espírito da Lei é valorizar os servidores do MNF na época de natal e final de ano, pelos serviços prestados à população e à própria Administração Pública, como forma de agradecimento, proporcionando aos mesmos a possibilidade de utilizar tais créditos em um determinado período – 03 (três) meses –, ao mesmo tempo que impulsiona a economia local, uma vez que os aludidos créditos só podem ser utilizados em estabelecimentos comerciais do Município.
6. Neste sentido, há de se esclarecer que a referida Lei contempla todos os servidores, sem distinção de regime jurídico, incluindo-se os servidores inativos estatutários, uma vez que se trata de verba indenizatória em agradecimento aos serviços prestados ao MNF, pouco importando a nomenclatura utilizada – *Cartão Vale-alimentação de Natal/ Cartão Vale Natalino, etc.* Reforça-se!
7. Em outras palavras, tal benefício não se reveste de Auxílio-alimentação mensal, uma vez que é destinado apenas 01 (uma) vez ao ano.
8. Diante do exposto, requer-se a análise da juridicidade do requerimento a fim de subsidiar a decisão final.

Sem mais, estamos à disposição para dirimir eventuais dúvidas, aproveitando a oportunidade para apresentar os votos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

**Thiago Parreira Ferreira Coimbra**  
Subsecretário de Recursos Humanos  
Mat. n.º 199.383

PROCURADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO**Processo Administrativo Eletrônico n.: 44.147/2024****Requerente: ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A****Assunto: Impugnação - Edital de Licitação - Pregão Eletrônico n. 90.155 de 2024 - Processo Licitatório n. 30.543/2024**

À Secretaria Municipal de Infraestrutura e Logística,

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa requerente em 19/11/2024 acerca do Edital do Pregão Eletrônico n. 90.155 de 2024 - Processo Licitatório n. 30.543/2024, que tem por objeto licitar a melhor proposta para contratação de empresa prestadora de serviços para emissão e entrega de cartão magnético com chip (Cartão Vale-alimentação de Natal) e disponibilização de créditos de forma automática on-line para atender as necessidades dos Órgãos do Município de Nova Friburgo.

Em síntese, a requerente alega em sua peça de impugnação (fls. 02/11) que o Termo de Referência do Edital prevê, em seu item 7.3.5, que o repasse dos valores a serem depositados pela empresa contratada nos cartões alimentação dos trabalhadores beneficiados ocorrerá de forma postecipada, o que viola as leis e regras atuais que regem o benefício do vale alimentação/refeição e a atividade de empresas, como a Alelo, que emitem moeda eletrônica.

Aduz que o repasse do valor do benefício em favor da futura contratada não é efetivo pagamento, porque a futura contratada não obterá qualquer ganho a partir desse valor, eis que a quantia será integralmente depositada no cartão alimentação dos trabalhadores beneficiados, bem como que, *“ainda que o repasse pudesse ser caracterizado como pagamento -- o que não faz sentido, mas admite-se apenas para argumentar --, vale dizer que a Lei nº 14.133/2021 continuaria permitindo o repasse antecipado, pois trata-se de “condição indispensável para a prestação do serviço” (art. 145, § 1º)”*.

Alega, ainda, que as regras que regem o pagamento de vale alimentação foram substancialmente alteradas pelo Decreto nº 10.854/2021 e pela Lei nº 14.422/2022, sendo vedada

PROCURADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO

expressamente a concessão de prazo para o repasse do valor do benefício às empresas facilitadoras (futura contratada).

Afirma que, de acordo com as regras do BACEN, empresas como a impugnante gerenciam conta de pagamento do tipo pré-paga, na qual os recursos devem ser depositados previamente, não podendo usar recursos próprios para lastrear a emissão de moeda eletrônica, na forma do parecer nº 311/2016 da Procuradoria Geral do BACEN, cujas regras devem ser reconhecidas e aplicadas em licitações e subsequentes contratos administrativos celebrados para viabilizar o pagamento do benefício de vale alimentação/refeição a funcionários celetistas e estatutários.

Por fim, requer o provimento integral da impugnação para (i) corrigir os itens ora impugnados (e correlatos) que preveem o repasse postecipado dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores/empregados por meio dos serviços prestados pela futura contratada e (ii) caso haja dúvidas, levar tema para análise do Ministério do Trabalho e Emprego e/ou do Banco Central.

O Pregoeiro da Comissão de Pregão I, em manifestação de fls. 152/154, recebeu a impugnação, eis que preenchidos os pressupostos de admissibilidade, encaminhando o procedimento à Secretaria requisitante para pronunciamentos de ordem técnica junto ao setor requisitante do objeto licitado a fim de subsidiar a sua decisão e, após, à Procuradoria-Geral do Município.

Às fls. 158/159 consta a manifestação da Subsecretaria de Recursos Humanos, aduzindo que o Cartão Vale-Alimentação de Natal foi instituído através da Lei Municipal nº 4.897/2023, cujo benefício possui natureza indenizatória, conforme determina o art. 1º, § 2º da referida Lei, bem como que o benefício é disponibilizado apenas em uma única parcela no mês de dezembro de cada ano, e não de forma mensal como entende a impugnante.

Esclarece que *“a referida Lei contempla todos os servidores, sem distinção de regime jurídico, incluindo-se os servidores inativos estatutários, uma vez que se trata de verba indenizatória em agradecimento aos serviços prestados ao MNF, pouco importando a nomenclatura utilizada – Cartão Vale-alimentação de Natal/ Cartão Vale Natalino, etc.”*, não



PROCURADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO



se tratando de benefício de auxílio-alimentação mensal, uma vez que é destinado apenas 01 (uma) vez ao ano.

Por fim, requer a análise da juridicidade do requerimento a fim de subsidiar a decisão final.

É o relatório.

## II - DO MÉRITO

Preliminarmente, verifica-se que a impugnação apresentada é tempestiva, em conformidade com o art. 164, parágrafo único da Lei n. 14.133/2021, tendo em vista que a realização do Pregão está marcada para 09/12/2024.

No mérito, passa-se às seguintes considerações.

Conforme disposição legal, cabe ao Pregoeiro a análise e decisão das impugnações, podendo requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, além de pronunciamentos de ordem técnica junto ao setor requisitante do objeto licitado.

Nesse sentido dispõe o art. 16 da IN n. 73/2022:

*Art. 16. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo encaminhar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública, por meio eletrônico, na forma prevista no edital de licitação.*

*§ 1º O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, responderá aos pedidos de esclarecimentos e/ou impugnação no prazo de até três dias úteis contado da data de recebimento do pedido, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame, e poderá requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital de licitação e dos anexos.*

*§ 2º A impugnação não possui efeito suspensivo, sendo a sua concessão medida excepcional que deverá ser motivada pelo agente de contratação ou pela comissão de contratação, quando o substituir, nos autos do processo de licitação.*



PROCURADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO



*§ 3º Acolhida a impugnação contra o edital de licitação, será definida e publicada nova data para realização do certame, observados os prazos fixados no art. 17.*

*§ 4º As respostas aos pedidos de esclarecimentos e impugnações serão divulgadas em sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação e no sistema, dentro do prazo estabelecido no § 1º, e vincularão os participantes e a Administração.*

Verifica-se que o Pregoeiro recebeu a impugnação, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade, encaminhando os autos à Subsecretaria de Recursos Humanos para pronunciamento de ordem técnica, a qual, por sua vez, requer análise da juridicidade do pedido por esta Procuradoria-Geral.

Pois bem. Vejamos o que dispõe o impugnado item 7.3.5 do Termo de Referência, Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 90.155/2024:

*7.3.5. O pagamento será efetuado pelo Município de Nova Friburgo mediante crédito em conta-corrente da contratada, até o 30º (trigésimo) dia corrido, a contar da atestação da Nota Fiscal apresentada pela contratada, desde que cumpridas as formalidades legais e contratuais previstas, e de acordo com o Decreto Municipal nº 2493, de 07 de novembro de 2023.*

Sobre o tema, é importante ressaltar que a Administração Pública atua sob a égide da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal.

O referido diploma normativo define que a execução da despesa pública consiste no processo de realização das despesas previstas no orçamento, seguindo os estágios de empenho, liquidação e pagamento. Assim, para que a Administração possa efetuar o pagamento, é



PROCURADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO



imprescindível que a liquidação da despesa ocorra previamente, conforme disposto no artigo 62 da Lei 4.320/1964:

*Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.*

O texto legal esclarece que a liquidação da despesa consiste na verificação de que a Administração recebeu efetivamente o que foi contratado, o que implica conferir se o bem foi entregue corretamente ou se o serviço foi prestado efetivamente, conforme estipulado no artigo 63 da mesma lei:

*Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*

*§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:*

*I - a origem e o objeto do que se deve pagar;*

*II - a importância exata a pagar;*

*III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.*

*§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:*

*I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;*

*II - a nota de empenho;*

*III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.*

A antecipação do pagamento é disciplinada pela Lei n. 14.133/2021, que veda o pagamento antecipado relativo à parcelas contratuais, exceto em determinadas hipóteses específicas, conforme inteligência do art. 145, *in verbis*:

*Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.*

*§ 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no*



PROCURADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO



*processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.*

*§ 2º A Administração poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado.*

*§ 3º Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido.*

Do teor do referido dispositivo legal, depreende-se que a antecipação de pagamento somente será permitida em 02 (duas) situações: *i)* se propiciar sensível economia de recursos; *ii)* se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço.

Salvo melhor juízo, em que pese a ausência de expertise desta especializada jurídica para atestar a existência de possível economia de recursos em caso de adoção de antecipação de pagamento, não se observa no presente pregão o preenchimento de tais requisitos, o que impede a realização de pagamento antecipado.

Ademais, ao que parece, tampouco representa condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, haja vista que, nos últimos 02 (dois) anos, esta Administração realizou pregões com o mesmo objeto do presente, em que houve a participação de inúmeras empresas, onde se sagraram vencedoras 02 (duas) empresas distintas, não tendo havido nenhuma intercorrência que alterasse a forma de pagamento adotada, quais sejam, Pregão Eletrônico 227/2022<sup>1</sup>, em que o objeto foi adjudicado à empresa Bk Instituicao de Pagamento Ltda., CNPJ 16.814.330/0001-50, e Pregão Eletrônico 0244/2023<sup>2</sup>, em que o objeto foi adjudicado à empresa Verocheque Refeicoes Ltda., CNPJ 06.344.497/0001-41.

Destarte, não se vislumbra qualquer mácula ao princípio da competitividade, como alega a impugnante.

No que tange ao Decreto n. 10.854/2021 citado pela impugnante, tal diploma regulamenta apenas as disposições relativas à legislação trabalhista sobre os temas relacionados no art. 1º, dentre elas o Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, previsto no inciso XVIII, o que não se confunde com o Cartão Vale-alimentação de Natal, benefício disponibilizado apenas em





PROCURADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO



uma única parcela no mês de dezembro de cada ano, e não de forma mensal, conforme explanado pela Subsecretaria de Recursos Humanos.

No mesmo sentido, a Lei n. 14.422/2022, que dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho, também versa sobre as despesas destinadas aos programas de alimentação do trabalhador, o que não é o caso dos autos.

Por fim, constata-se que diversos Municípios realizam licitações com o mesmo objeto e da mesma forma. Recentemente, em 04 de novembro de ano em curso, o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Estado de Defesa Civil, publicou o edital do Pregão Eletrônico n. 12/2024 (Processo Eletrônico SEI-270003/000934/2024)<sup>1</sup>, tendo por objeto o registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de emissão e entrega de cartões eletrônicos, bem como a disponibilização dos seus valores de recarga ou crédito de forma automática, relativos ao cartão natalino do bombeiro militar para os militares da SEDEC/CBMERJ e demais órgãos participantes, o qual prevê a mesma forma de pagamento utilizada no Pregão Eletrônico 90.155/2024 ora questionado:

*“15.1.1 O pagamento será realizado à vista, sob demanda, correspondente aos serviços prestados, de forma única e integral, no prazo de até 30 (trinta) dias, após a apresentação da fatura/nota fiscal, devidamente atestada pela administração e*



PROCURADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO



*consequente entrega e conferência dos itens, conforme item 12 do Termo de Referência (Anexo I)”.*

Embora tenha havido alguns pedidos de esclarecimento relacionados ao tema, não houve qualquer impugnação, tendo o processo licitatório sido realizado normalmente.

Portanto, salvo melhor entendimento, não se vislumbra qualquer irregularidade passível de correção.

### III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, **opina-se pelo não acolhimento da impugnação, com a remessa dos autos à Comissão de Pregão I** para ciência e decisão final, com a adoção das providências que entender cabíveis.

Por derradeiro, ressalta-se que o opinamento desta Procuradoria Geral, órgão com atribuição de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Municipal, na forma do art. 206, da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo (Lei Municipal n. 4.637/18), restringe-se apenas à análise das questões jurídicas relacionadas à legalidade, à medida em que a análise de questões de ordem técnica ou decisões inerentes à discricionariedade do administrador público, incumbe, exclusivamente, à área técnica e à secretaria requisitante, com fiscalização pelo órgão de controle interno.

É como opina a Subprocuradoria de Processos Administrativos.

Nova Friburgo, 06 de dezembro de 2024.

Laynne de Andrade Alves  
Subprocuradora de Processos Administrativos  
Matrícula: 63.736



PROCESSO Nº: 044147/2024

RUBRICA: \_\_\_\_\_ FOLHA: \_\_\_\_\_

Comissão de Pregão I

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº  
90.155/2024

Processo Licitatório nº: 30.543/2024

Processo de Impugnação nº: 044.147/2024

OBJETO: CONTRATAÇÃO de empresa prestadora de serviços para emissão e entrega de cartão magnético com chip (Cartão Vale-alimentação de Natal) e disponibilização de créditos de forma automática - on-line - para atender as necessidades dos Órgãos do Município de Nova Friburgo.

IMPUGNANTE: ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A

01. Trata-se de IMPUGNAÇÃO interposta pela empresa ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A, com fulcro na Lei n.º 14.133/2021, tempestivamente, contra os termos do Edital Pregão Eletrônico n.º 90.155/2024.

02. Em tempo, informamos que este Pregoeiro e Equipe de Apoio foram designados, com base na Portaria nº 669, de 03 de junho de 2024, publicada no Diário Oficial do Município de Nova Friburgo em 03 de junho de 2024, que constituiu a Comissão Permanente de Pregão I, para julgamento das licitações da Administração Municipal na modalidade Pregão.

03. Que cumpridas as formalidades legais, registra-se a interposição de Impugnação Administrativa, conforme comprovam os documentos acostados ao Processo de Impugnação.



PROCESSO Nº: 044147/2024

RUBRICA: \_\_\_\_\_ FOLHA: \_\_\_\_\_

Comissão de Pregão I

## I. DAS PRELIMINARES

04. Em sede de admissibilidade, verificou-se que foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, fundamentação, pedido de provimento à impugnação, reconsideração das exigências e tempestividade, e interesse processual, conforme comprovam os documentos colacionados ao Processo de impugnação já identificado, pelo que se passa à análise de sua alegação.

## II. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

Em síntese, alega a impugnante que a exigência de repasse postecipado contraria as disposições legais, regulatórias e princípios de competitividade do certame.

## III. DOS PEDIDOS DA IMPUGNANTE

A impugnante requer:

- a) Seja acolhida a impugnação ao instrumento convocatório e ao Edital do procedimento licitatório em questão, especialmente em relação ao item 7.3.5, que prevê o repasse postecipado dos valores aos trabalhadores beneficiados, com a devida adequação do Edital à legislação aplicável, com a eliminação da previsão de pagamento postecipado.
- b) Seja reconhecida a ilegalidade do repasse postecipado, em conformidade com o Decreto nº 10.854/2021, a Lei nº 14.442/2022, e as normas regulamentares do



PROCESSO Nº: 044147/2024

RUBRICA: \_\_\_\_\_ FOLHA: \_\_\_\_\_

Comissão de Pregão I

Banco Central, que impõem a necessidade de repasse antecipado do valor do benefício aos beneficiários/trabalhadores.

c) Seja suspensa a licitação até que o Edital seja retificado, para garantir o cumprimento das normas legais e regulatórias, a fim de assegurar a competitividade do certame e a observância do interesse público, bem como a proteção dos direitos dos trabalhadores beneficiados.

d) Seja providenciada a revisão dos requisitos da licitação para garantir a conformidade com os princípios da administração pública, com a legislação pertinente e com a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores.

e) Que seja garantido o direito à competitividade no certame, permitindo a participação de empresas devidamente reguladas pelo Banco Central, que não podem operar com repasse postecipado.

f) Que sejam tomadas as providências necessárias para evitar que a licitação resulte em um contrato administrativo com objeto ilícito, conforme as disposições da Lei nº 14.133/2021.

g) Caso Vossa Senhoria entenda necessário, que seja realizada uma audiência para esclarecimento de pontos adicionais, a fim de garantir que o processo licitatório transcorra de acordo com a legalidade e os interesses públicos envolvidos.



PROCESSO Nº: 044147/2024

RUBRICA: \_\_\_\_ FOLHA: \_\_\_\_

Comissão de Pregão I

## IV. DA DECISÃO

Isto posto, com fulcro na Lei nº 14.133 de 2021, subsidiado pela manifestação da secretaria requisitante as fls. 156 a 159, e pelo parecer da Procuradoria Geral do Município fls. 160 a 169, sem nada mais a evocar, CONHEÇO da Impugnação interposta pela empresa ALELO INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO S/A, no processo licitatório referente ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.155/2024, e, no mérito, NEGO PROVIMENTO.

Nova Friburgo, 06 de dezembro de 2024.

LEONARDO GABRIG PEIXOTO  
Pregoeiro- Comissão de Pregão I  
Matricula: 206.934