TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 30/10/2024
EXAME PRÉVIO DE EDITAL
SEÇÃO MUNICIPAL

(M-001)

Processo: TC 020294.989.24-9.

Representante: Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda.

Representada: Prefeitura Municipal de Novo Horizonte.

Responsáveis: Fabiano de Mello Belentani – Prefeito.

Assunto: Representação em face do edital da Chamada Pública nº 009/2024, Processo nº 251/2024, certame promovido pela Prefeitura Municipal Novo Horizonte objetivando o credenciamento das empresas especializadas na administração e fornecimento, sob demanda, de cartões eletrônicos/magnéticos com chip, visando à concessão do vale alimentação e vale refeição aos empregados e estagiários.

Valor Estimado para 12 meses: R$ 16.965.000,00 (dezesseis milhões e novecentos e sessenta e cinco mil reais).

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Advogados cadastrados no E-TCESP: Rafael Prudente Carvalho Silva (OAB/SP 288.403); Maria Lucia Zacchi (OAB/SP 69.358); Eder Leandro Verolez (OAB/SP 249.441); Leonardo Volpe Pinhabel (OAB/SP 274.655).

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. CREDENCIAMENTO. VALE ALIMENTAÇÃO E REFEIÇÃO. EXIGÊNCIA DE NÚMERO MÍNIMO DE ADESÕES DE BENEFICIÁRIOS COMO REQUISITO DE CONTRATAÇÃO. IRREGULAR. INCOMPATIBILIDADE COM A NATUREZA DO PROCEDIMENTO AUXILIAR PREVISTO NO ARTIGO 79 DA LEI 14.133/21. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 3º, INCISO II DA LEI 14.442/2022. NATUREZA PRÉ-PAGA DOS VALORES A SEREM DISPONIBILIZADOS AOS TRABALHADORES. PRETENSÃO DE ANTECIPAÇÃO DE REPASSES À ADMINISTRADORA. VEDAÇÃO. OBSERVÂNCIA DOS ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA – EMPENHO, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO. INCIDÊNCIA DOS ARTIGOS 62 E 63 DA LEI 4.320/64. DEMONSTRAÇÃO DE REDE CREDENCIADA MÍNIMA COMO CONDIÇÃO DE ASSINATURA DO CONTRATO. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. O credenciamento promovido com base no inciso II do artigo 79 da Lei Federal nº 14.133/21 não permite que o certame licitatório contenha critério de seleção que imponha número mínimo de adesões para a contratação das proponentes

habilitadas, pois referida regra configura desvirtuamento da finalidade essencial do credenciamento, que consiste na seleção de todos os ofertantes que preencham os requisitos necessários para o fornecimento de determinado bem ou serviço, preservada a possibilidade de livre seleção do contratado pelo beneficiário direto da prestação.

2. Na contratação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de documentos de legitimação – vale-alimentação e/ou refeição, o valor correspondente aos repasses dos numerários referentes aos créditos dos cartões dos beneficiários é considerado despesa pública, submetendo-o aos estágios previstos nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64 (empenho, liquidação e pagamento), inviabilizando, portanto, sua antecipação à administradora dos benefícios;

3. A regra do inciso II do artigo 3º da Lei 14.442/2022 estabelece a produção de efeitos apenas na relação da administradora com os empregados beneficiários, obrigando-a ao repasse dos créditos nos cartões dos beneficiários de forma a garantir a natureza pré-paga do benefício.

MÉRITO

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de representação de **MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTÕES E SERVIÇOS LTDA.** em face do Edital da Chamada Pública nº 009/2024, Processo nº 251/2024, certame promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE** objetivando o credenciamento das empresas especializadas na administração e fornecimento, sob demanda, de cartões eletrônicos/magnéticos com chip, visando à concessão do vale alimentação e vale refeição aos empregados e estagiários.

1.2. A Representante contestou a imposição de número mínimo de votos dos servidores como condição para credenciamento das empresas habilitadas[1], sob o argumento de que a referida regra fere a disciplina do artigo

[1] **12.7**. Nos termos do Item 9 do Termo de Referência serão credenciadas as empresas que após habilitadas obtiverem no **mínimo 10% (dez por cento) do total de votos**.

79 da Lei Federal nº 14.133/21, que prevê que toda empresa que for escolhida, independentemente da quantidade de servidores que optarem, deve ser contratada.

Além disso, criticou a requisição, como pressuposto de assinatura do contrato, de demonstração de rede credenciada apta a atender, de imediato, no mínimo 50% da quantidade estabelecida para cada localidade elencada no item 4.9 do Termo de Referência[2].

Por fim, apontou possível inobservância das regras da Lei 14.442/2022 ao deixar o edital de prever pagamento de forma pré-paga, que será processado após a emissão da nota fiscal e em um prazo de 15 (quinze) dias desta data.

1.3. Nestes termos, requereu a Autora que fosse determinada a suspensão cautelar do procedimento licitatório e, ao final, o acolhimento de suas impugnações com a determinação de retificação do instrumento convocatório.

1.4. A impropriedade relativa à imposição de número mínimo de votos dos beneficiários como condição de credenciamento denotou, a princípio, possível desvirtuamento das finalidades do procedimento auxiliar disciplinado no artigo 79 da Lei 14.133/21, que prevê a seleção de todos os particulares que

---

[2] **16.2.** É condição necessária para a assinatura do Contrato, nos termos dos itens 3.1 e 4.9 do Termo de Referência, que a empresa adjudicatária comprove que sua rede credenciada possui estabelecimentos que apresentem condições de atender, de imediato, no mínimo, a 50% da quantidade estabelecida para cada localidade elencada no item 4.9 do Termo de Referência e que possua cadastro junto ao Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, ou seja, 02 (dois) supermercados e 08 (oito) minimercados, empórios, mercearias, quitandas, açougues, padarias, restaurantes, conveniência, entre outros no Município de Novo Horizonte. **Este item não é obrigatório para aquelas empresas que operam pelo chamado arranjo de pagamento aberto.**
16.3. Para as contratadas que não cumprirem na integra o item 4.9 do Termo de Referência, terão o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar a relação completa dos estabelecimentos, sob pena de descrendenciamento.

preencham os requisitos necessários para o fornecimento de determinado bem ou serviço, sem a imposição de adesão mínima.

1.5. Por entender preenchidos os pressupostos da oportunidade, materialidade, relevância e risco previstos no artigo 170 da Nova Lei de Licitações e Contratos, nos termos do r. despacho publicado no DOE de 01/10/2024, deferi a **suspensão cautelar do procedimento licitatório**, nos termos do artigo 171, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 14.133/21 para análise da matéria no rito processual do artigo 220 e seguintes do Regimento Interno deste E. Tribunal, fixando o prazo de 10 (dez) dias úteis para que a **PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE** apresentasse as alegações julgadas cabíveis sobre as impugnações que motivaram a suspensão cautelar do procedimento licitatório, juntamente com os demais elementos relacionados com o certame em questão.

As medidas preliminares foram referendadas pelo Tribunal Pleno na sessão de 02/10/2024.

1.6. Notificada, a Municipalidade apresentou justificativas e esclarecimentos por meio dos quais defendeu a conformidade do ato convocatório em relação aos pontos impugnados (evento 34).

1.7. A **Unidade Jurídica da Assessoria Técnico-Jurídica**, com endosso da respectiva **Chefia de ATJ**, concluiu no sentido da **procedência parcial** da Representação (evento 42), com entendimento que considerou prosperar apenas a impugnação contra a imposição de número mínimo de votos dos servidores beneficiários como condição para credenciamento das empresas habilitadas.

1.8. O d. **Ministério Público de Contas** (evento 48) emitiu parecer no sentido da **procedência parcial** da representação, acompanhando as conclusões da **Assessoria Técnico-Jurídica**.

É o relatório.

TRIBUNAL PLENO **SESSÃO: 30/10/2024**
EXAME PRÉVIO DE EDITAL **TC-020294/989/24-9**

SEÇÃO ESTADUAL

2. VOTO

2.1. Trata-se de representação de **MEGA VALE ADMINISTRADORA DE CARTÕES E SERVIÇOS LTDA.** em face do Edital da Chamada Pública nº 009/2024, Processo nº 251/2024, certame promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE** objetivando o credenciamento das empresas especializadas na administração e fornecimento, sob demanda, de cartões eletrônicos/magnéticos com chip, visando à concessão do vale alimentação e vale refeição aos empregados e estagiários.

2.2. A insurgência relativa ao prazo de pagamento ao contratado não comporta acolhimento, pois incide sobre questão já decidida por este E. Tribunal e a representação não trouxe elementos capazes de provocar decisão diversa do entendimento já pacificado em nossa jurisprudência.

Isto porque o entendimento contido no voto condutor do julgamento dos TCs 8227.989.23, 8232.989.23, 8333.989.23, 9051.989.23 e 9106.989.23, relatados pelo eminente Conselheiro Robson Marinho na sessão de 10/05/2023, tomou por premissa que o valor correspondente aos repasses dos numerários referentes aos créditos dos cartões dos beneficiários é considerado despesa pública, submetendo-o aos estágios previstos nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64 (empenho, liquidação e pagamento), inviabilizando portanto sua antecipação à administradora dos benefícios.

A interpretação prevalente naquele julgado em relação ao inciso II do artigo 3º da Lei 14.442/2022 estabelece a produção de efeitos apenas na relação da administradora com os empregados beneficiários, obrigando-a ao repasse dos créditos nos cartões dos beneficiários de forma a garantir a natureza pré-paga do benefício.

No entanto, esta Corte rejeitou o aproveitamento do dispositivo para tutelar a pretensão de antecipação dos pagamentos às empresas administradoras dos cartões de benefícios, por confrontar com a disciplina legal da despesa pública.

Por oportuno, transcrevo a ementa do julgamento do TC 10229.989.23-1 (Tribunal Pleno – sessão de 24/05/2023), de minha relatoria, e que bem sintetiza o entendimento prevalente nesta Corte com relação ao tema:

> **EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO. SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO, EMISSÃO E FORNECIMENTO DE DOCUMENTOS DE LEGITIMAÇÃO – VALE-ALIMENTAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 3º, INCISO II DA LEI 14.442/2022. NATUREZA PRÉ-PAGA DOS VALORES A SEREM DISPONIBILIZADOS AOS TRABALHADORES. PRETENSÃO DE ANTECIPAÇÃO DE REPASSES À ADMINISTRADORA. VEDAÇÃO. OBSERVÂNCIA DOS ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA – EMPENHO, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO. INCIDÊNCIA DOS ARTIGOS 62 E 63 DA LEI 4.320/64. IMPROCEDÊNCIA.**
> **1.** Na contratação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de documentos de legitimação – vale-alimentação, o valor correspondente aos repasses dos numerários referentes aos créditos dos cartões dos beneficiários é considerado despesa pública, submetendo-o aos estágios previstos nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64 (empenho, liquidação e pagamento), inviabilizando, portanto, sua antecipação à administradora dos benefícios;
> **2.** A regra do inciso II do artigo 3º da Lei 14.442/2022 estabelece a produção de efeitos apenas na relação da administradora com os empregados beneficiários, obrigando-a ao repasse dos créditos nos cartões dos beneficiários de forma a garantir a natureza pré-paga do benefício.

2.3. Considero **procedente** a queixa contra a imposição de número mínimo de votos dos servidores beneficiários como condição para credenciamento das empresas habilitadas, na mesma linha de entendimento contida nos pareceres da Assessoria Técnico-Jurídica e do D. Ministério Público de Contas e das reiteradas decisões recentes deste E. Tribunal sobre a matéria.

O procedimento em análise se distancia do regime jurídico do artigo 79 da Lei Federal nº 14.133/21 ao não contemplar plenamente o interesse de livre escolha individual dos servidores, impondo que a credenciada acumule a adesão mínima de 10% do contingente de beneficiários para ter direito à contratação.

Não é possível permitir que um procedimento de credenciamento fundado no artigo 79 da Lei Federal nº 14.133/21 tenha prosseguimento com um critério de seleção que impede a contratação de todos os interessados que preencham as condições estabelecidas pela Administração e que deixa de prestigiar as preferências individuais dos beneficiários.

Vale registrar que o artigo 6º, XLIII, da Lei nº 14.133/21 define o credenciamento como "*processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados*".

Além destes aspectos, a regra impugnada não possui previsão na Lei Federal nº 14.133/21 e extrapola o que poderia ser objeto de regulamento específico, na forma do §1º do artigo 79 da Nova Lei de Licitações e Contratos, dado o caráter restritivo que lhe é inerente.

2.4. Por fim, a objeção lançada sobre a exigência, como condição para assinatura do contrato, de demonstração de rede credenciada apta a atender, de imediato, no mínimo 50% da quantidade estabelecida para cada localidade elencada no item 4.9 do Termo de Referência, juntamente com o material de marketing e documentos habilitatórios, é improcedente.

A requisição não constitui requisito para participação no certame e, na prática, consiste no credenciamento de apenas 02 (dois) supermercados e 08 (oito) outros estabelecimentos entre minimercados, empórios, mercearias, quitandas, açougues, padarias, restaurantes, conveniência, entre outros no Município de Novo Horizonte, o que considero aceitável de acordo com os critérios da razoabilidade e da proporcionalidade.

2.5. Ante todo o exposto e por tudo o mais consignado nos autos, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação e, com fundamento no §3º do artigo 171 da Lei 14.133/21, determino à **PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE** que exclua do credenciamento a cláusula que impõe número mínimo de adesões como condição para assinatura do contrato, imprimindo integral atendimento ao artigo 79 da Lei Federal nº 14.133/21.

A reformulação do edital é, portanto, medida que se impõe, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo do voto ora proferido, com a consequente publicação do novo texto do ato convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos do artigo 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, para oferecimento das propostas.

Por fim, após o trânsito em julgado, arquive-se o procedimento eletrônico.

Dimas Ramalho
Conselheiro