



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

## ACÓRDÃO Nº 51/25 - Tribunal Pleno

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

### 1 RELATÓRIO

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

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrativos, e, também, a jurisprudência do TCE-PR: Ao ter o regime de trabalho de seus empregados públicos obrigatoriamente regido pela CLT, deve seguir o inciso I, do artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22 ao contratar a intermediação de pagamento de auxílio refeição e vedar o oferecimento de taxas negativas, contrariando princípio basilar da Lei de Licitações?

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

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

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

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

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

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

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

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

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

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



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

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

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

1. Considerando os Consórcios Públicos, os quais são fiscalizados pelo TCE-PR, pois prestam serviço público e DEVEM seguir a Lei de Licitações ao firmar contratos administrativos, e, também, a jurisprudência do TCE-PR: Ao ter o regime de trabalho de seus empregados públicos obrigatoriamente regido pela CLT, deve seguir o inciso I, do artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22 ao contratar a intermediação de pagamento de auxílio refeição e vedar o oferecimento de taxas negativas, contrariando princípio basilar da Lei de Licitações?

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

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - Quanto aos demais entes da Administração Pública, que concedem o auxílio-alimentação ou benefício de nomenclatura similar com base em previsão estatutária, não se aplica a restrição do art. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22, admitindo-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações para este objeto.

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

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

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

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

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

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

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

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

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

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

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

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

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

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

### 3 VOTO

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

1. Considerando os Consórcios Públicos, os quais são fiscalizados pelo TCE-PR, pois prestam serviço público e DEVEM seguir a Lei de Licitações ao firmar contratos administrativos, e, também, a jurisprudência do TCE-PR: Ao ter o regime de trabalho de seus empregados públicos obrigatoriamente regido pela CLT, deve seguir o inciso I, do artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22 ao contratar a intermediação de pagamento de auxílio refeição e vedar o oferecimento de taxas negativas, contrariando princípio basilar da Lei de Licitações?

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

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

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

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

**VISTOS, relatados e discutidos,**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## ACORDAM

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

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

1. Considerando os Consórcios Públicos, os quais são fiscalizados pelo TCE-PR, pois prestam serviço público e DEVEM seguir a Lei de Licitações ao firmar contratos administrativos, e, também, a jurisprudência do TCE-PR: Ao ter o regime de trabalho de seus empregados públicos obrigatoriamente regido pela CLT, deve seguir o inciso I, do artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22 ao contratar a intermediação de pagamento de auxílio refeição e vedar o oferecimento de taxas negativas, contrariando princípio basilar da Lei de Licitações?

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

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

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

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

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

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

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

**MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**  
Conselheiro Relator

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Presidente