ACO-UTR-706/2025

Processo	-	TC/014560/2023 (Tramitam em conjunto os processos TC/014560/2023, TC/016761/2023 e TC/002067/2024)
Representante	-	UP Brasil Administração e Serviços Ltda.
Representada	-	Câmara Municipal de São Paulo
Objeto	-	Representação interposta em face do Edital do Pregão Eletrônico 30/2023, cujo objeto é a contratação de serviços de administração de benefício nutricional, por meio de cartão eletrônico com chip e tarja magnética

68ª Sessão Ordinária Não Presencial

REPRESENTAÇÃO. CMSP. EDITAL. PREGÃO. CARTÃO ELETRÔNICO. ADMINISTRAÇÃO DE AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. 1. A sistemática de pré-pagamento de auxílio-alimentação, embora prevista em legislação federal específica para empregados do setor privado, não se coaduna com as normas gerais de direito financeiro aplicáveis à elaboração e controle orçamentário dos entes federativos, e tampouco encontra amparo na Lei de Licitações e Contratos, que regem o setor público. L 14.442/2022. L 4.320/1964. L 14.133/2021. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/014560/2023, TC/016761/2023 e TC/002067/2024, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação, pois foram preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts 54 e 55 do RITCMSP, e, no mérito, em julgá-la improcedente, uma vez que foram acertadas as previsões editalícias de não adesão ao pré-pagamento da Lei Federal 14.442/2022.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à representante e ao Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, nos termos do art. 58 do RITCMSP, bem como às demais partes interessadas no feito, para ciência, arquivando-se os autos após o trânsito em julgado, com as cautelas de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 20 de agosto de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/smv

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 05/11/2025 16:36:57 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 10/11/2025 14:11:18 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC 14560/2023**
Origem: Câmara Municipal de São Paulo
Objeto: Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 30/2023/CMSP, cujo objeto é a contratação de serviços de administração de benefício de auxílio alimentação, por meio de cartão eletrônico com chip e tarja magnética

Processo: **TC 2067/2024**
Origem: Câmara Municipal de São Paulo
Objeto: Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 38/2023/CMSP, cujo objeto é a contratação de serviços de administração de benefício nutricional, por meio de cartão eletrônico com chip e tarja magnética

Processo: **TC 16761/2023**
Origem: Câmara Municipal de São Paulo
Objeto: Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 30/2023/CMSP, cujo objeto é a contratação de serviços de administração de benefício de auxílio alimentação, por meio de cartão eletrônico com chip e tarja magnética

REPRESENTAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. CMSP. EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 30/2023/CMSP. EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 38/2023/CMSP.

1. Lógica de pagamento no setor público, com respaldo das Leis Federais nº 4.320/1964 e nº 14.133/2021, incompatível com o disposto na Lei Federal nº 14.442/2022.

2. A impossibilidade de "taxa negativa de administração" prevista na Lei Federal nº 14.442/2022 destina-se às empresas privadas cadastradas no Programa de Alimentação do Trabalhador, que utilizam o regime celetista, não se aplicando a servidores públicos estatutários.

IMPROCEDÊNCIA.

RELATÓRIO

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento englobado os TCs 14560/2023, 2067/2024 e 16761/2023.

Os TCs 14560/2023 e 16761/2023 cuidam de Representações em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 30/2023/CMSP, cujo objeto é a contratação de serviços de administração de benefício nutricional, por meio de cartão eletrônico com chip e tarja magnética.

Já o TC 2067/2024 corresponde a uma Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 38/2023/CMSP, cujo objeto também é a contratação de serviços de administração de benefício nutricional, por meio de cartão eletrônico com chip e tarja magnética.

No **TC 14560/2023**, a Representante – empresa UP Brasil Administração e Serviços – alega existirem irregularidades no Edital do Pregão Eletrônico nº 30/2023/CMSP. Em suma, as alegações podem ser resumidas na contrariedade do edital à Lei nº 14.442/2022, em razão de o instrumento convocatório permitir: i) o oferecimento de propostas com "taxa negativa de administração"; e ii) o pagamento creditado após um prazo determinado, em suposta contrariedade à natureza pré-paga dos valores. A Representante pleiteou, ainda, a suspensão liminar do certame, cuja data de abertura da sessão pública estava prevista para 16/11/2023.

Em virtude do exíguo prazo para atuação desta Corte, bem como de insuficiência de elementos carreados aos autos para a suspensão liminar da licitação, este Conselheiro Relator determinou que fosse oficiada a Câmara Municipal para tomar conhecimento da Representação e apresentar sua manifestação e recomendou à CMSP a não homologação / adjudicação da licitação até a apresentação da justificativa a esta Corte (peça 9).

A Câmara Municipal, em peças 19 e 20, esclareceu o seguinte:

> (i) Quanto a aceitação da taxa de administração negativa, a (CMSP) esclareceu que a legislação apontada na representação não se aplica a eles,

> por tratarse de órgão do Poder Legislativo, e destacou que a legislação aplicável ao caso em tela é a Lei Municipal nº 16.936/18, regulamentada pelo Ato CMSP nº 1.407/18. Outrossim, esclareceu que o Parecer SCL nº 127/2022, pacificou esta discussão, ao apontar que não há óbice para aceitação de taxa de administração negativa;
>
> (ii) Quanto ao repasse de créditos no prazo estabelecido no edital, a (CMSP) esclareceu, em um hipotético exercício de retórica, que, ainda que a legislação indicada na exordial fosse aplicada àquela Casa Legislativa, o valor do vale deve ser pago ao trabalhador antes do mês trabalhado, nada dispondo quanto a relação entre a empregadora e administradora. Ademais, por se tratar de um órgão da Administração Pública, a definição das condições e do prazo de pagamento devem estar dispostos no edital e no contrato, nos termos da Lei 14.133/2021;
>
> (iii) Por fim, apontou que a licitação atendeu fielmente, as disposições desta Corte de Contas, com uma oferta de taxa negativa de 5.40%, estando pendente apenas a adjudicação e homologação do certame;
>
> (iv) Destacou ainda, que houve ampla concorrência do certame, com a participação de 06 (seis) empresas.

Em Decisão de peça 21, após as considerações da Origem, este Conselheiro Relator emitiu entendimento de que não havia óbice para continuidade do certame e sua consequente adjudicação/homologação, considerando não haver risco de prejuízo ao erário.

Na sequência, a Auditoria emitiu entendimento em sede de Relatório Conclusivo (peça 34) de que a Lei Federal nº 14.442/2022 não se aplica à Administração Pública, concluindo o que segue:

> Da análise do alegado na peça 01, e na manifestação da Origem, pelas razões acima aduzidas, a Auditoria considera a Representação como improcedente.
> Cumpre observar que o Pregão Eletrônico 30/2023 ocorreu no dia 14.11.23, sendo concluído com êxito e sem manifestação de recurso.

Intimados os interessados acerca do Relatório Conclusivo, o prazo transcorreu sem manifestação (peça 40).

A Assessoria Jurídica (peças 42/43) opinou pela parcial procedência da Representação, destacando que, em outras oportunidades, manifestou-se no sentido de que a Lei nº 14.442/2022, de forma genérica, não encontraria óbice para ser aplicara perante esta Corte de Contas, não obstante

a própria lei não tenha previsto, de forma explícita, a sua aplicação sobre a Administração direta. Quanto ao caso concreto em si, a AJ destacou a dicotomia existente em outros Tribunais de Contas, não havendo, por ora, decisão a respeito nesta Corte. No que diz respeito à sistemática de pagamento, opinou no sentido de que prevalece a dinâmica prevista na Lei Federal nº 4.320/64, em detrimento da Lei Federal nº 14.442/2022.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 46) pugnou pelo conhecimento da Representação e, no mérito, pela sua improcedência.

Por fim, a Secretaria Geral (peças 54/55) opinou pelo conhecimento da Representação, visto que preenchidos os requisitos de admissibilidade dos arts. 54 e 55 do Regimento Interno. Quanto ao mérito, acompanhou as conclusões da Secretaria de Controle Externo e concluiu pela improcedência da Representação.

No **TC 16761/2023**, a Representante – a empresa VR Benefícios e Serviços de Processamento S.A. ("VR Benefícios") – também alegou existirem impropriedades no Edital de Pregão Eletrônico nº 30/2023, semelhantes àquelas alegadas pela Representante no TC 14560/2023. No presente caso, a empresa VR Benefícios pleiteou a retificação do edital para que a CMSP se abstenha de permitir a oferta de taxa negativa, em atenção à vedação expressa na Lei Federal nº 14.442/2022. A Representante pleiteou, ainda, a suspensão liminar do certame para que fosse impedida a assinatura de contrato, pois a sessão pública já teria ocorrido em 16/11/2023.

Remetidos os autos à Secretaria de Controle Externo, esta informou (peça 15):

> Considerando que o processo licitatório a que se refere a representação ocorreu em 14.11.23, sendo concluído com êxito e sem manifestação de recurso, conforme informação fornecida pela Edilidade em 17.11.23, em resposta apresentada ao Relatório Preliminar do TC 14560/23 (Peça 14),
> Considerando que foi informado pela Edilidade que o vencedor do certame ofertou taxa negativa de -5,40% (cinco vírgula quarenta porcento negativa),
> Considerando que o tema tratado se refere à aplicabilidade de supostas limitações em decorrência dos ditames da Lei Federal nº 14.442/22, para o modelo adotado nas contratações de benefício de auxílio alimentação no âmbito da Administração Pública,
> Considerando que a argumentação contida nessa representação apresenta novos elementos, inclusive com referência ao tratamento dado por outras Cortes de Contas,

> Considerando privilegiar a celeridade processual e oportunizar a manifestação da Edilidade sobre os novos argumentos apresentados,
> Sugerimos que a representação seja encaminhada para a Câmara Municipal de São Paulo para manifestação prévia.

A partir da sugestão de SCE, a CMSP foi intimada para apresentar suas considerações. Assim o fez em peças 23 a 31, esclarecendo, em suma, que a empresa VR Benefícios também impugnou administrativamente o edital perante a CMSP e que, por meio de parecer interno, rejeitou as razões da empresa. Destacou, também, que o referido pregão foi concluído com êxito e sem manifestação de recurso, conforme Ata de Reunião nº 453/2023 (peça 25).

Os autos foram então remetidos à Secretaria de Controle Externo, que emitiu Relatório Conclusivo nos seguintes termos (peça 36):

> Da análise do alegado na Representação e dos elementos trazidos na Manifestação Prévia pela CMSP, assim como das representações interpostas perante essa Corte (eTCM 014560/2023 e eTCM 002067/2024), cujo ponto em comum entre elas é a impossibilidade de aceitação de taxas negativas ou desconto nos editais para contratação de serviços de administração de benefício de auxílio alimentação e/ou nutricional, ambas por meio de cartão eletrônico com chip e tarja magnética, a Auditoria considera improcedente a Representação.

A CMSP foi intimada acerca do Relatório Conclusivo, porém deixou transcorrer o prazo sem manifestação (peça 42).

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica (peças 44/45) opinou reiterando sua manifestação em outros processos semelhantes, qual seja a de que não vislumbra óbices para aplicação da Lei 14.442/2022 nesta Corte de Contas. Quanto ao caso concreto em si, a AJ destacou a dicotomia existente em outros Tribunais de Contas, atribuindo a decisão para apreciação superior. Sugeriu, ao final, a tramitação em conjunto com o TC 14560/2023 e com o TC 2067/2024.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 51) pugnou pelo conhecimento da presente Representação e, a respeito do mérito, acompanhou o entendimento da SCE e requereu sua total improcedência.

Por fim, a Secretaria Geral (peças 53/54) opinou pelo conhecimento da Representação em tela, pois restaram preenchidos os

requisitos de admissibilidade dos arts. 54 e 55 do RITCMSP. No mérito, opinou pela sua improcedência.

No **TC 2067/2024**, a Representante – a empresa Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços LTDA – alegou existirem impropriedades no Edital de Pregão Eletrônico nº 38/2023/CMSP, cujo objeto se assemelha ao Edital de Pregão Eletrônico nº 30/2023/CMSP. Em suma, a Representante alegou contrariedade do edital à Lei nº 14.442/2022, em razão de o instrumento convocatório permitir: i) o oferecimento de propostas com "taxa negativa de administração"; e ii) o pagamento creditado após um prazo determinado, em suposta contrariedade à natureza pré-paga dos valores. A Representante pleiteou, ainda, a suspensão liminar do certame, cuja data de abertura da sessão pública estava prevista para 21/02/2024.

A CMSP foi intimada a se manifestar a respeito, em caráter de urgência. Em resposta (peças 16 a 22), a CMSP informou que o tema foi tratado internamente e concluiu-se que não havia irregularidades na exigência de taxa negativa e no prazo estipulado para pagamento no edital em referência.

Em decisão de peça 23, este Conselheiro Relator indeferiu o pedido liminar da Representante, considerando que os elementos trazidos na peça inicial não seriam suficientes para a suspensão da sessão pública.

Na sequência, a Secretaria de Controle Externo, por meio da Coordenadoria I, emitiu o Relatório Conclusivo (peça 31) com os seguintes dizeres:

> Da análise do alegado na Representação e dos elementos trazidos na Manifestação Prévia pela CMSP, pelas razões acima aduzidas, a Auditoria considera improcedente a Representação. Por fim, cumpre informar que os dois pontos abordados na Representação foram objeto também da Representação tratada no eTCM 014560/2023 (Pregão Eletrônico nº 30/2023 – CMSP, cujo objeto é contratação de serviços de administração de benefício de auxílio alimentação), que até a finalização desta análise aguardava análise pela Assessoria Jurídica deste Tribunal.

A CMSP foi intimada acerca do Relatório Conclusivo, porém deixou transcorrer o prazo sem manifestação (peça 37).

A Assessoria Jurídica (peças 39/40) opinou reiterando sua manifestação em outros processos semelhantes, qual seja a de que não

vislumbra óbices para aplicação da Lei 14.442/2022 nesta Corte de Contas. Quanto ao caso concreto em si, a AJ destacou a dicotomia existente em outros Tribunais de Contas, atribuindo a decisão para apreciação superior. No que diz respeito à sistemática de pagamento, opinou no sentido de que prevalece a dinâmica prevista na Lei Federal nº 4.320/64, em detrimento da Lei Federal nº 14.442/2022.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 46) pugnou pela improcedência da Representação.

Por derradeiro, a Secretaria Geral (peças 48/49) opinou pelo conhecimento da Representação, pois preenchidos os requisitos de admissibilidade dos arts. 54 e 55 do RITCMSP. No mérito, acompanhou o entendimento da SCE e opinou pela sua improcedência.

É o Relatório.

V O T O

É o caso de CONHECER das Representações apresentadas em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 30/2023/CMSP e do Edital do Pregão Eletrônico nº 38/2023/CMSP e JULGÁ-LAS IMPROCEDENTES.

1. Trago a julgamento englobado os TCs 14560/2023, 2067/2024 e 16761/2023. Os TCs 14560/2023 e 16761/2023 cuidam de Representações em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 30/2023/CMSP, cujo objeto é a contratação de serviços de administração de benefício nutricional, por meio de cartão eletrônico com chip e tarja magnética. Já o TC 2067/2024 corresponde a uma Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 38/2023/CMSP, cujo objeto também é a contratação de serviços de administração de benefício nutricional, por meio de cartão eletrônico com chip e tarja magnética.

2. De início, CONHEÇO das Representações apresentadas nos TCs 14560/2023, 2067/2024 e 16761/2023, pois, conforme

destacado pela Secretaria Geral em cada um dos processos, foram preenchidos os requisitos de admissibilidade dos arts. 54 e 55 do RITCMSP.

3. Quanto ao argumento apresentado pelas Representantes nos TCs 14560/2023 e 2067/2024, acerca da suposta contrariedade dos Editais à Lei Federal nº 14.442/2022 ao não exigirem o pré-pagamento, considero a Representação IMPROCEDENTE nesse ponto.

4. Isso, porque a lógica de pagamento prevista na Lei Federal nº 14.442/2022 não encontra respaldo na Lei nº 4.320/1964 e na Lei nº 14.133/2021, que se aplicam ao setor público. Além de a Lei nº 4.320/1964 dispor regramento específico para a realização de despesas no setor público, que seguem a lógica empenho-liquidação-pagamento, a Lei nº 14.133/2021 dispõe, em seu art. 145, que "*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*".

5. De tal modo, acertadas as previsões editalícias ao não aderirem ao pré-pagamento da Lei Federal nº 14.442/2022, razão pela qual julgo IMPROCEDENTE as Representações nesse ponto.

6. No que diz respeito ao argumento apresentado pelas Representantes nos TCs 14560/2023, 16761/2023 e 2067/2024 sobre a contrariedade dos Editais à Lei nº 14.442/2022 ao permitirem a apresentação de lances que contemplassem "taxa negativa de administração" – o que seria vedado pela citada norma – considero também IMPROCEDENTE nesse ponto.

7. Para tanto, acolho a argumentação apresentada pela Secretaria de Controle Externo e pela Secretaria Geral no sentido de que a vedação contida na Lei nº 14.442/2022 teve como motivação questões fiscais atinentes às empresas privadas, especialmente no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Por se tratar de servidores públicos da Câmara Municipal de São Paulo, não seriam estes atingidos por regras fiscais

destinadas aos contribuintes de empresas privadas. Desse modo, entendo também IMPROCEDENTE as Representações quanto a este argumento.

Diante do exposto, **CONHEÇO** das Representações apresentadas nos TCs 14560/2023, 16761/2023 e 2067/2024 e **JULGO-AS IMPROCEDENTES**.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, bem como as demais partes interessadas no feito, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após o trânsito em julgado, e cumpridas as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como Voto.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 17/09/2025 12:50:18 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo