Acórdão 00695/2026 - Plenário

Processo: 01533/2026
Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação
UG: TCEES - Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
Relator: Rodrigo Coelho do Carmo
Representante: UP BRASIL ADMINISTRACAO E SERVICOS LTDA.
Responsável: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO
Procuradores: JULIO CESAR CUNHA BUENO, MERILY CLEY SILVA DE OLIVEIRA, POLYANNA HELVECIO GOMES, PATRICIA BEATRIZ LANARI DRUMOND AMORIM, KHELVIO MARTINS DE PAULA, DANIELA DE MELO MARTINS, SULE CAROLINA HENRIQUES MESSIAS LEITE SLHESSARENKO, APARECIDA NUNES DA SILVA, MELIZA CRISTINA DA SILVA MACEDO, JOAO VITOR FERNANDES VIEIRA, IGOR LUCIO GOULART FERREIRA, ANDRESA ROCHA CROSARA DOMINGOS (OAB: 125198-MG)

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. TAXA NEGATIVA. MODELO PÓS-PAGO. NÃO CONFIGURAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA.

I. Caso em exame

1. Representação formulada por empresa do setor de benefícios contra cláusulas do Edital do Pregão Eletrônico 90003/2026, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo para contratar o fornecimento e o gerenciamento de auxílio-alimentação por meio de cartões eletrônicos. Questionam-se a admissão de taxa de administração negativa e o pagamento à contratada após a disponibilização dos créditos aos servidores.

II. Questão em discussão

2. Há duas questões em discussão: definir se a admissão de taxa de administração negativa viola o art. 3º, I, da Lei nº 14.442/2022 e a regulamentação do Programa de Alimentação do Trabalhador; e verificar se o pagamento após a disponibilização dos créditos descaracteriza a natureza pré-paga do benefício ou contraria o regime jurídico da despesa pública.

III. Razões de decidir

3. A tese normativa vigente desta Corte afasta a incidência da vedação ao deságio nas contratações realizadas por órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional, cujos agentes estão submetidos

Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 23/09/2026 20:09
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 23/09/2026 19:07
Assinado por LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 23/09/2026 18:06
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 23/09/2026 17:55
Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 23/09/2026 17:13
Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 23/09/2026 16:54
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 23/09/2026 16:42
Assinado por LUCIANO VIEIRA 23/09/2026 15:44
Assinado por LUCIANO VIEIRA 23/09/2026 14:36

a regime estatutário e que não fruem do incentivo fiscal vinculado ao Programa de Alimentação do Trabalhador.

4. O pagamento posterior à disponibilização dos créditos aos servidores preserva a natureza pré-paga do benefício em relação aos usuários e observa os estágios da despesa pública, sem demonstração das hipóteses excepcionais que autorizariam pagamento antecipado.

5. A Representação deve ser conhecida e julgada improcedente, com ciência aos interessados e arquivamento dos autos após o trânsito em julgado.

IV. Dispositivo

6. Representação conhecida e julgada improcedente, nos termos dos arts. 95, I, e 101, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, c/c os arts. 178, I, e 186 do RITCEES.

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1. RELATÓRIO

A empresa Up Brasil Administração e Serviços Ltda. formulou Representação, com pedido de medida cautelar, em face do Edital do Pregão Eletrônico 90003/2026, promovido por este Tribunal de Contas para contratar empresa especializada no fornecimento e gerenciamento de auxílio-alimentação aos seus servidores, por meio de cartões eletrônicos, pelo prazo de 60 meses.

Por meio do Despacho 13134/2026 (evento 6), determinei a manifestação do Ministério Público de Contas acerca da competência desta Corte para exercer o controle de seus próprios atos administrativos. No Parecer do Ministério Público de Contas 02146/2026 (evento 7), o órgão ministerial reconheceu a competência do Tribunal e opinou pelo conhecimento da Representação.

No Voto do Relator 02597/2026 (evento 10), manifestei-me pela competência desta Corte, pelo indeferimento da medida cautelar e pela oitiva do Presidente do Tribunal, nos termos do art. 307, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 5C41E-98763-E4474

2013 (RITCEES). A proposta foi acolhida pelo Plenário na Decisão TC 02254/2026 (evento 11).

Por meio do Despacho 19855/2026 (evento 19), os autos foram encaminhados à unidade técnica. Após o resultado selecionável consignado na Análise de Seletividade 00276/2026 (evento 21), o Núcleo de Controle Externo de Contratações Governamentais elaborou a Instrução Técnica Conclusiva 03225/2026 (evento 22), propondo a improcedência da Representação, a ciência aos interessados e o arquivamento dos autos.

O Ministério Público de Contas, no Parecer 04386/2026 (evento 23), acompanhou a unidade técnica e pugnou pela improcedência da Representação, nos termos dos arts. 95, I, e 101, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 621, de 8 de março de 2012, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (LOTCEES), em conjunto com os arts. 178, I, e 186 do RITCEES.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Contexto fático e jurídico

A controvérsia decorre de licitação promovida por este próprio Tribunal, no exercício de função administrativa, para a contratação de empresa responsável por fornecer e gerenciar auxílio-alimentação destinado a servidores estatutários. A apreciação pelo órgão colegiado de controle externo da legalidade de ato administrativo praticado pela Corte foi reconhecida na Decisão 02254/2026, que também indeferiu o pedido cautelar e determinou a oitiva da Presidência.

Incide, ainda, o Parecer em Consulta 00002/2024-8, de caráter normativo, que admitiu taxa negativa na contratação de auxílio-alimentação pela administração pública direta, autárquica e fundacional.

No mérito, a discussão não envolve a existência abstrata das vedações estabelecidas no art. 3º, I e II, da Lei nº 14.442/2022, mas o seu âmbito de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 5C41E-98763-E4474

incidência e a compatibilidade das cláusulas editalícias com o regime jurídico aplicável às contratações e às despesas públicas.

A instrução técnica e o Ministério Público de Contas convergem no sentido de que não se configuraram as irregularidades. Adoto essa conclusão, com os fundamentos a seguir expostos e com a ressalva específica quanto ao entendimento pessoal que manifestei no julgamento do Parecer em Consulta 00002/2024-8.

2.2. Das irregularidades

2.2.1. Admissão de taxa de administração negativa

A representante sustenta que o item 18.1.1, alínea "c", do Termo de Referência, ao admitir taxa de administração negativa, afronta o art. 3º, I, da Lei nº 14.442/2022. Segundo alega, a proibição alcançaria todas as empresas emissoras e gestoras de benefícios inseridas no mesmo arranjo de pagamentos, independentemente da natureza jurídica do tomador do serviço.

A matéria, contudo, já foi examinada por esta Corte no Parecer em Consulta 00002/2024-8, no qual se firmou entendimento de que as vedações previstas na Lei nº 14.442/2022 não alcançam os órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional cujos servidores estejam submetidos a regime estatutário e que não usufruam do benefício fiscal previsto na Lei nº 6.321/1976.

Nos termos do art. 122, § 4º, da LOTCEES, o parecer em consulta possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese. No caso, o Tribunal se enquadra nas premissas consideradas naquele pronunciamento, pois integra a administração pública direta, possui servidores estatutários e não se beneficia da dedução tributária vinculada ao Programa de Alimentação do Trabalhador.

O Decreto nº 12.712/2025 não altera essa conclusão. Por se tratar de ato regulamentar, suas disposições devem ser aplicadas nos limites da Lei nº 14.442/2022, não sendo possível ampliar, por decreto, o âmbito de incidência definido pela própria lei.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 5C41E-98763-E4474

Ressalvo que, no julgamento que resultou no Parecer em Consulta 00002/2024-8, manifestei entendimento diverso, por considerar que a admissão de taxa negativa poderia transferir custos aos estabelecimentos credenciados e, por consequência, repercutir sobre os preços e sobre o poder de compra dos próprios servidores.

Esse entendimento, contudo, restou vencido. Assim, em respeito à segurança jurídica, à coerência institucional e ao caráter normativo do parecer em consulta, aplico ao caso a tese atualmente vigente nesta Corte.

Além disso, o edital não exige a apresentação de taxa negativa, apenas admite essa possibilidade, submetendo a proposta à análise de exequibilidade.

Desse modo, **não se configura a irregularidade apontada**.

2.2.2. Adoção do modelo pós-pago

A segunda insurgência dirige-se ao item 15.4 do Termo de Referência, que prevê o pagamento à contratada em até 20 dias corridos após a apresentação e o ateste da nota fiscal. A representante sustenta que o carregamento prévio dos cartões, seguido de pagamento posterior pela Administração, imporia à emissora o financiamento do benefício e violaria o art. 3º, II, da Lei nº 14.442/2022.

A representante questiona, ainda, o item 15.4 do Termo de Referência, que prevê o pagamento à contratada após a disponibilização dos créditos aos servidores, sustentando violação ao art. 3º, II, da Lei nº 14.442/2022.

Também neste ponto se aplica a orientação firmada no Parecer em Consulta 00002/2024-8, uma vez que os incisos I e II do art. 3º estão sujeitos ao mesmo âmbito de incidência da lei.

Além disso, a sistemática prevista no edital é compatível com o regime jurídico da despesa pública. Os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964 condicionam o pagamento à prévia liquidação da despesa, enquanto o art. 145 da Lei nº 14.133/2021 veda, como regra, o pagamento antecipado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 5C41E-98763-E4474

Não há incompatibilidade entre essa sistemática e a natureza pré-paga do auxílio-alimentação. Os créditos são disponibilizados previamente aos servidores, enquanto o pagamento da Administração à contratada ocorre posteriormente, após a regular liquidação da despesa.

A representante também não demonstrou que o pagamento antecipado seja indispensável à execução do objeto ou capaz de gerar sensível economia de recursos, hipóteses excepcionais previstas no art. 145, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, **não se configura a irregularidade relativa à adoção do modelo pós-pago**.

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, **acompanhando a Instrução Técnica Conclusiva 03225/2026** e o **Parecer do Ministério Público de Contas 04386/2026**, VOTO no sentido de que este Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que ora submeto.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro

1. ACÓRDÃO TC-0695/2026:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas, em:

1.1. CONHECER da Representação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 94 da LOTCEES;

1.2. JULGAR IMPROCEDENTE a Representação, nos termos dos arts. 95, I, e 101, parágrafo único, da LOTCEES, em conjunto com os arts. 178, I, e 186 do RITCEES, diante da não configuração das irregularidades relativas à admissão de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 5C41E-98763-E4474

taxa de administração negativa e à adoção do modelo pós-pago no Edital do Pregão Eletrônico 90003/2026;

1.3. DAR CIÊNCIA desta decisão à representante e ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

1.4. ARQUIVAR os autos, nos termos do art. 330, I, do RITCEES, após a certificação do trânsito em julgado e o cumprimento das providências anteriores.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 17/9/2026 - 48ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 5C41E-98763-E4474

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 5C41E-98763-E4474