



## Decisão 00374/2023-2 - Plenário

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 06620/2022-2

**Classificação:** Consulta

**UG:** CMV - Câmara Municipal de Vitória

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Consulente:** DAVI ESMAEL MENEZES DE ALMEIDA

**CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA –  
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.108/2022 –  
CONVERTIDA NA LEI Nº 14.442/2022 –  
APLICABILIDADE AOS ENTES PÚBLICOS –  
AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO – TAXA ADMINISTRATIVA  
NEGATIVA – IDENTIDADE DE TEMA –  
SOBRESTAMENTO DOS AUTOS ATÉ QUE ESTA  
CORTE SE MANIFESTE NO BOJO DO PROCESSO  
TC 3942/22– DAR CIÊNCIA.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:**

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta realizada pela Câmara Municipal de Vitória, subscrita pelo Sr. Davi Esmael, Presidente da Câmara Municipal, cujo objeto versa sobre a *aplicabilidade da Medida Provisória nº 1.108/2022, ou de Lei dela decorrente, para os entes públicos*, apresentando os seguintes questionamentos:

- 1) Existe aplicabilidade da Medida Provisória nº 1.108/2022, ou da Lei dela decorrente, para os entes públicos?
- 2) A referida norma veda a prorrogação dos contratos firmados com os entes públicos e atualmente vigentes para o fornecimento de vale-alimentação, cuja taxa de administração seja negativa?

Por meio da Decisão Monocrática 00865/2022-9 (evento 03) determinei a notificação do Sr. Davi Esmael, então presidente da Câmara do município de Vitória, para que no prazo de 5 (cinco) dias improrrogáveis, encaminhasse a esta Corte de Contas, preferencialmente por meio digital, o parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da Câmara Municipal de Vitória a respeito do tema objeto da Consulta.

Em atendimento à determinação, o consulente apresentou o Parecer Jurídico elaborado pela assessoria jurídica da Câmara Municipal de Vitória, Petição Intercorrente 631/2022-4, evento 05.

O Núcleo de Jurisprudência e Súmula, por meio do Estudo Técnico de Jurisprudência ETJURISP 00029/2022, evento 14, informou a *existência das seguintes deliberações sobre o tema: Acórdão 783/2022, Decisão 2511/2022, Decisão 1871/2022 e Decisão 665/2022, além do Parecer em Consulta TC 3942/2022, que pode auxiliar na conclusão da presente consulta.*

Encaminhados os autos Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas NCR, foi elaborada a Instrução Técnica de Consulta 00050/2022-1, evento 15, opinando pelo conhecimento da Consulta e respondendo aos questionamentos realizados.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer 05347/2022-6, evento 19, da lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio Da Silva, anuiu aos termos da Instrução Técnica de Consulta 00050/2022.

É o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

Compulsando os autos, verifico que, de acordo com a Instrução Técnica de Consulta 00050/2022, encontram-se preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 122, incisos I a VII, e parágrafo 1º, da Lei Complementar 621/2012, motivo pelo qual entendo que a presente Consulta deve ser conhecida.

No tocante aos questionamentos inicialmente apresentados a este Tribunal de

Contas, denota-se da Instrução Técnica de Consulta 00050/2022 o seguinte entendimento, conforme transcrição a seguir:

### III ANÁLISE DE MÉRITO

Os questionamentos do Consulente foram formulados tendo como base a Medida Provisória 1.108, de 25 de março de 2022. Ocorre que a Medida Provisória 1.108/2022 foi convertida na Lei 14.442, de 02 de setembro de 2022, de sorte que as exposições desenvolvidas nesta peça técnica farão referência à novel Lei federal e não à referida Medida Provisória, exceto no que diga respeito a sua Exposição de Motivos, eis que essencial para compreender os objetivos da Lei surgida de sua conversão.

A Consulta indaga, inicialmente, sobre a aplicabilidade da Lei 14.442/2022 aos entes públicos. Perquire, ainda, se a nova Lei “[...] veda a prorrogação dos contratos firmados com os entes públicos e atualmente vigentes para o fornecimento de vale-alimentação, cuja taxa de administração seja negativa”.

Tendo em vista o teor do segundo questionamento, bem como o conteúdo do Parecer Jurídico carreado pelo Consulente, nos parece claro que a motivação da Consulta se deve ao fato de que a Lei 14.442/2022, ao dispor sobre o “[...] pagamento de auxílio-alimentação [...]”, estabeleceu, em seu art. 3º, preceitos proibitivos a serem observados pelo empregador ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento de auxílio-alimentação, dentre estas vedações encontra-se a de não poder exigir ou receber deságio ou descontos sobre o valor contratado.

[...]

### IV CONCLUSÃO

Por todo o exposto, opina-se por **CONHECER** a presente consulta, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

**IV.1** A Lei 14.442/2022 não é aplicável aos órgãos e entes da administração pública direta, autárquica e fundacional eis que o seu art. 1º estabelece, expressamente, que a norma se destina a regular o pagamento de auxílio-alimentação ao “empregado”, ou seja, à pessoa física contratada sob regime submetido à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), não abrangendo, portanto, a administração direta, as autarquias e as fundações públicas, uma vez que possuem “servidores públicos”, em seu quadro de pessoal, regidos por leis estatutárias.

**IV.2** A Lei 14.442/2022 pode, entretanto, alcançar as empresas públicas e as sociedades de economia mista, eis que o quadro de pessoal destes entes é composto por “empregados públicos” contratados sob o regime trabalhista disposto na Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei 5.452/1943).

**IV.3** A vedação à aplicação de deságio ou descontos sobre o valor contratado junto às empresas fornecedoras e gerenciadoras de auxílio-alimentação, estabelecida no art. 3º, I, da Lei 14.442/2022 e reproduzida no parágrafo 4º, inciso I, do art. 1º da Lei 6.321/1976, somente terá lugar quando a pessoa jurídica, contratante do serviço de gerenciamento/fornecimento de auxílio alimentação, for beneficiária da dedução, incidente sobre o imposto de renda, de que trata o art. 1º, *caput*, da Lei 6.321/1976, cujo teor ora se reproduz:

**Art. 1º As pessoas jurídicas poderão deduzir do lucro tributável, para fins de apuração do imposto sobre a renda, o dobro das despesas comprovadamente realizadas no período-base em programas de alimentação do trabalhador previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho e Previdência, na forma e de acordo com os limites dispostos no decreto que regulamenta esta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 14.442, de 2022\)](#)**

**IV.4** O benefício tributário, concedido pelo art. 1º, *caput*, da Lei 6.321/1976, é atribuído, apenas, às pessoas jurídicas que auferem lucro, não abrangendo os entes pertencentes à administração pública direta, autárquica ou fundacional, uma vez que, além de não obterem lucro em sua atividade, sequer são contribuintes do imposto sobre a renda de pessoas jurídicas, tendo em vista a imunidade tributária conferida pelo art. 150, VI, “a” e § 2º, da CF/88.

**IV.5** Não há impedimento à contratação de empresas fornecedoras e gerenciadoras de auxílio-alimentação (emissoras de vales refeição e alimentação), com aplicação de deságio e descontos sobre o valor contratado, incluindo-se a adoção de taxas negativas de administração, pelos entes pertencentes à administração pública direta, autárquica e fundacional, ainda que sejam inscritos no Programa de Alimentação do Trabalhador

(PAT), uma vez que a vedação, contida no art. 3º, I, da Lei 14.442/2022, destina-se às pessoas jurídicas, inscritas no PAT, beneficiárias da vantagem tributária concedida pelo art. 1º, *caput*, da Lei 6.321/1976, que prevê a possibilidade de deduzir, do lucro tributável, para fins de apuração de imposto sobre a renda, o dobro das despesas realizadas com alimentação de trabalhadores, benefício este que se revela inócuo para os órgãos e entes da administração pública direta, autárquica e fundacional, eis que não auferem lucro e não são contribuintes do IRPJ. Do mesmo modo não se verifica óbice à prorrogação de tais contratos, desde que respeitados os limites previstos na Lei de Licitações e Contratos.

**IV.6** Quanto às empresas públicas e às sociedades de economia mista tem-se que a possibilidade de contratação e prorrogação de contratos de fornecimento/administração de auxílio-alimentação ou congêneres, com descontos ou emprego de taxa de administração negativa, encontra-se atrelada ao fato de tais entes, quando inscritos no PAT, não serem tributados pelo seu lucro real, para fins de imposto de renda, hipótese na qual, igualmente, não serão beneficiários da dedução prevista no art. 1º, *caput*, da Lei 6.321/1976 e, por conseguinte, não serão abrangidos pela vedação estabelecida no art. 3º, I, da Lei 14.442/2022 e reproduzida no parágrafo 4º, inciso I, do art. 1º da Lei 6.321/1976.

**IV.7** Caso a empresa pública ou a sociedade de economia mista seja beneficiária do favor legal estabelecido no art. 1º, *caput*, da Lei 6.321/1976, não poderá realizar a contratação de serviços de fornecimento e administração de auxílio alimentação com o emprego de descontos ou deságio (taxa negativa de administração) sobre o valor contratado, tampouco poderá prorrogar eventuais contratos em vigor tendo em vista a expressa vedação contida no § 2º, do art. 3º, da Lei 14.442/2022.

**IV.8** Por fim, convém informar que temática semelhante é objeto da Consulta autuada sob o número TC 3942/2022, que se encontra em trâmite nesta Corte.

Do arrazoado acima colacionado, em apertado resumo, observa-se entendimento de não ser a Lei 14.442/2022 aplicável aos órgãos e entes da administração pública direta, autárquica e fundacional, podendo, entretanto, alcançar as empresas públicas

e as sociedades de economia mista, eis que o quadro de pessoal destes entes é composto por “empregados públicos” contratados sob o regime trabalhista disposto na Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei 5.452/1943).

Todavia, como citado na parte final das conclusões da ITC 00050/2022, há consulta formulada pela Câmara Municipal de Guarapari – processo TC-3942/2022, cujo questionamento paira sobre o mesmo tema aqui abordado, referente à aplicabilidade da Medida Provisória 1.108/2022 (convertida na Lei 14.442/2022) e sua repercussão nas contratações de empresas fornecedoras e gerenciadoras de auxílio-alimentação nas licitações e contratações públicas.

A referida consulta foi pautada na 57ª Sessão Ordinária do Plenário ocorrida em 10 de novembro de 2022, ocasião na qual o Relator, Rodrigo Coelho do Carmo, apresentou o seguinte dispositivo para deliberação do Colegiado, a saber:

#### **PARECER CONSULTA**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DELIBERAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão deste Colegiado, ante as razões expostas:

1. **CONHECER** a presente consulta, visto que presentes os requisitos de admissibilidade;
2. **NO MÉRITO, RESPONDÊ-LA** nos seguintes termos:
  - 2.1 **Há entendimento sedimentado na Corte de Contas quanto a aplicação da Medida Provisória nº 1.108/2022 no âmbito dos contratos administrativos em vigor e aos que serão celebrados após a sua vigência?**

**Resposta:** Não. 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 alimentação de seus empregados**, conforme se denota do art. 5º<sup>1</sup> da lei em referência.

---

<sup>1</sup> Art. 5º A [Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

Todavia, a regra celetista insculpida na legislação em referência<sup>2</sup>, 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.

**2.2 Em caso afirmativo a pergunta anterior, ainda é possível a realização de licitação para o contrato de fornecimento de auxílio-alimentação por meio de cartão magnético? Qual o critério que deve ser utilizado pelo gestor público para escolher a melhor proposta?**

**Resposta:** Sim. 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 14.133/2021<sup>4</sup>, é o mais indicado para as contratações

---

“Art. 1º As pessoas jurídicas poderão deduzir do lucro tributável, para fins de apuração do imposto sobre a renda, o dobro das despesas comprovadamente realizadas no período-base em programas de alimentação do trabalhador previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho e Previdência, na forma e de acordo com os limites dispostos no decreto que regulamenta esta Lei.

[...]

§ 4º As pessoas jurídicas beneficiárias não poderão exigir ou receber:

I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;

<sup>2</sup> Lei nº 14.442/2022;

<sup>3</sup> Que já é beneficiária de imunidade tributária quanto à impostos de renda – Art. 150, VI, “a” da CRFB;

<sup>4</sup> Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

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.

3. **DAR CIÊNCIA** ao **consulente**, na forma regimental;
4. **DAR CIÊNCIA** ao douto Ministério Público de Contas, na forma regimental;
5. **ARQUIVAR** os autos, após certificado o trânsito em julgado.

Naquela sessão, foi concedida vista ao Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, tendo sido devolvidos os autos ao relator em 01/12/2022, conforme sistema (vide andamento do processo TC 03942/2022).

Pelo até então mencionado, necessário observar que a questão relacionada à aplicabilidade ou não das restrições contidas na Medida Provisória 1.108/2022 (convertida na Lei 14.442/2022) é matéria relevante, que merece reflexão e desvelo, próprios dos contornos analíticos que demandam a consulta, considerando que há posicionamentos divergentes dos apresentados até então por esta Casa.

---

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.



Dessa forma, antes de enfrentar a questão que ora se consulta a esta Casa, entendo ser cabível o **sobrestamento deste processo até que se defina qual entendimento será adotado por esta Corte de Contas no processo TC-3942/2022.**

Ante todo o exposto, divergindo procedimentalmente<sup>5</sup> da unidade técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

### **SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

Conselheiro Relator

#### **1. DECISÃO TC-0374/2023-2**

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

**1.1. SOBRESTAR** estes autos até que esta Corte se manifeste, no bojo do Processo TC 3942/22, acerca do questionamento sobre a aplicação da Medida Provisória (Lei 14.442/2022) aos órgãos da administração pública;

**1.2. DAR CIÊNCIA** aos interessados.

**2. Unânime**

**3. Data da Sessão:** 09/02/2023 – 3ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4. Especificação do quórum:**

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

---

<sup>5</sup> Somente com relação ao sobrestamento neste momento.

**5. Membro do Ministério Público de Contas: procurador Luciano Vieira (em substituição ao procurador-geral)**

**CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN**

**Presidente**