



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO  
Estado do Rio Grande do Sul  
PGM – PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Avenida Dom João Becker, 754 – Centro – São Leopoldo  
(51) 2200-0250  
procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

Em São Leopoldo, 01 de julho de 2022.

Secretaria Municipal de Administração – SEMAD

### PARECER-CONSULTA PGM N° 044/2022

**EMENTA:** 1. Licitação Pregão Eletrônico. Contratação de empresa para administrar cartão vale alimentação-refeição do funcionalismo municipal. 2. Edital prevendo proposta com taxa zero ou negativa e créditos pós-pago. 3. Vigência da Medida Provisória 1108/2022 que veda as práticas de deságio, e créditos pós-pagos. 4. Inaplicabilidade da Medida Provisória 1108/2022 a administração pública, salvo se for aderente ao PAT- Programa Alimentação Trabalhador. 5. A administração Pública deve ser sempre procurar a proposta mais vantajosa desde que seja exequível na forma do artigo 3º da lei 8666/1993. 6. Possibilidade legal de adoção de taxa zero ou negativa e créditos pós-pago se exequível.

Sobreveio à Procuradoria-Geral do Município pedido de parecer jurídico encaminhado através do memorando 547/2022 da Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, a qual solicita análise jurídica no sentido de aplicabilidade da MP n° 1.108/2022, em seu artigo 3º, no tocantes a aplicação aos órgãos públicos quanto a impossibilidade de taxa negativa, para fins de pregão eletrônico, tipo menor percentual (menor taxa administrativa), eis, que há pregão eletrônico n°. 26-2022 em andamento junto a SECOL, havendo urgência no parecer.

O memorando veio acompanhado da MP 1108/2022, Memorando 479/2022 da SECOL - Pedido de esclarecimento II, e Memorando 486-2022 da



SECOL, pedido de esclarecimento III. Não veio o edital e demais documentos relativos ao Pregão Eletrônico 26/2022.

O Memorando 479/2022 da SECOL - Pedido de esclarecimento II, relata que o objeto do pregão eletrônico 26/2022 é a contratação de empresa especialidade em gerenciamento, emissão e fornecimento de cartões alimentação e refeição, processamento e carga de créditos, a ser realizada mensalmente, nos cartões magnéticos próprios (vale alimentação e vale refeição) fornecidos aos servidores do município.

Ainda em relação ao memorando 479/2022 da Secol - Pedido de esclarecimento II, a empresa UP Brasil, menciona as alterações trazidas pela MP 1108/2022, na qual cita o artigo 3º da referida MP, que veda expressamente qualquer tipo de deságio ou imposição de desconto, e que o pagamento deve caracterizar natureza pré-paga, e alega que a lei possui efeitos imediatos, a qual foi publicada em 28.03.2022, e que conforme o edital no seu item 5.4 se permite a oferta de taxa negativa, e de pagamento pós-pago, no item 11 do edital, requerendo a suspensão e revisão do edital nesse ponto,

Já o memorando 486-2022 da SECOL, pedido de esclarecimento III, trás um questionamento diante da publicação do decreto 10854/2021, artigo 175 e da MP 1108/2022, os quais fazem as seguintes perguntas, se o município possui inscrição no PAT e qual o CNPJ de inscrição, se utilizam incentivos fiscais do PAT, se possuem regime tributário cálculos sobre o lucro real, se possuem seu quadro servidores celetistas, e estatutários, e qual o percentual descontado do trabalhar.

Há questionamento também se é objeto da licitação a contratação de empresa especializada em administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de cartões alimentação e refeição, processamento e carga de créditos, a ser realizada mensalmente, nos cartões magnéticos próprios (vale alimentação e vale refeição) fornecidos aos servidores da prefeitura municipal de São Leopoldo em conformidade com as especificações técnicas do edital e seus anexos, e em caso positivo, se



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO  
Estado do Rio Grande do Sul  
PGM – PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Avenida Dom João Becker, 754 – Centro – São Leopoldo  
(51) 2200-0250  
procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

questiona se é correto entender que será aplicado ao processos licitatório em curso, o artigo 175 do decreto 10.854/2021 e o artigo 5º, §4º da MP 1108/2022.

E por fim o terceiro questionamento é quanto quem é o atual fornecedor, e a taxa praticada, a data do encerramento dos contratos, e a previsão de assinatura do novo contrato.

É o relatório, passo a opinar.

O Município de São Leopoldo instituiu o Programa alimentação no Estatuto do Servidor Público Municipal, lei municipal 6055/2006 que estabelece em seu artigo 107 o programa alimentação mediante contrapartida de seus servidores de até 0,01% do valor do programa, correspondente a 22 dias de vale alimentação a valor ser definido em lei específica.

Tal benefício tem natureza indenizatória e não remuneratória, sendo um direito do servidor publico municipal.

O que se busca na presente consulta é saber se é possível a aplicação da chamada taxa zero, taxa negativa, deságio, ou seja, se a administração pública pode contratar empresa que oferta de taxa negativa, em desobediência ao que diz o artigo 3º, inciso I, e artigo 5º da MP 1108/2022 e artigo 175 do decreto federal 10854/2021. E quanto a aplicabilidade do artigo 3º, inciso II da MP 1108/2022 no tocante a possibilidade de pagamento pós-pago.

Analisando a Medida Provisória 1108/2022 verificasse que as proibições do artigo 3º, se referem a as importâncias pagas pelo empregador a título de auxílio alimentação que trata o §2º do artigo 457 da CLT, ou seja, se trata de benefício oriundo da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, as qual não se aplica aos servidores da administração pública regidos pelo regime estatutário.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO  
Estado do Rio Grande do Sul  
PGM – PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Avenida Dom João Becker, 754 – Centro – São Leopoldo  
(51) 2200-0250  
procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

Senão vejamos o que diz a Medida Provisória, nos artigos mencionados:

*Art. 2º As importâncias pagas pelo empregador a título de auxílio-alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, deverão ser utilizadas exclusivamente para o pagamento de refeições em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais.*

*Art. 3º O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o art. 2º, não poderá exigir ou receber:*

- I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;*
- II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores; ou*
- III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.*

Dessa maneira pela leitura do artigo 3º, combinado com o artigo 2º da medida provisória as proibições do artigo 3º no tocante a deságio, descontos sobre o valor contratado e descaracterização da natureza pré-paga, não se aplicam a administração pública, quando o benefício do programa alimentação for proveniente de legislação de direito administrativo, já que o caput do artigo 2º MP, faz referência expressa a benefício constante no artigo 457 §2º da CLT, o que não se trata do benefício do artigo 107 do Estatuto do Servidor Público de São Leopoldo.

Importa também analisar o artigo 5º da referida Medida Provisória, trás alterações na lei federal 6321/1976, que trata do PAT- Programa de Alimentação do Trabalhador, tal lei em seu artigo 1º, oferece dedução do lucro tributável até o



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO  
Estado do Rio Grande do Sul  
PGM – PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Avenida Dom João Becker, 754 – Centro – São Leopoldo  
(51) 2200-0250  
procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

dobro das despesas realizadas no PAT- Programa de Alimentação do Trabalhador, observado os critérios legais.

A medida provisória inseriu o paragrafo 4º, no artigo 1º da lei federal 6321/1976, que trás as mesmas proibições do artigo 3º da Medida Provisória 1108/2022, no tocante ao objeto da consulta, qual seja, proibição de deságio, descontos sobre o valor contratado e descaracterização da natureza pré-paga, contudo, observando o texto da lei, o mesmo **se refere as pessoas jurídicas beneficiárias da dedução** que trata o *caput* do artigo 1º, logo, não sendo administração pública beneficiária de tal benefício, não pode ser enquadrada em tal regramento.

Vejamos o que diz o artigo o §4º, do artigo 1º, o qual foi incluído na lei 6321/1976 pela MP 1108/2022:

*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 em que dispuser o Decreto que regulamenta esta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.108, de 2022)*

...  
§ 4º **As pessoas jurídicas beneficiárias** não poderão exigir ou receber: *(Incluído pela Medida Provisória nº 1.108, de 2022)*

I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado; *(Incluído pela Medida Provisória nº 1.108, de 2022)*

II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores; ou *(Incluído pela Medida Provisória nº 1.108, de 2022)*

III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador, no âmbito do contrato firmado com



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO  
Estado do Rio Grande do Sul  
PGM – PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Avenida Dom João Becker, 754 – Centro – São Leopoldo  
(51) 2200-0250  
procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

---

*empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.108, de 2022)*

Pelas construções supra referidas não se aplica ao município de São Leopoldo, no tocante aos benefícios instituídos pela lei 6055/2006, artigo 107, qual seja, programa alimentação, o previsto no artigo 3º da MP 1108/2022 e no artigo 1º, parágrafo 4º da lei 6321/1976, salvo, se a administração pública tiver aderido ou venha a aderir ao PAT.

Ainda importa ressaltar que tal proibição violaria o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal<sup>1</sup>, e lei 8666/1993.

O inciso XXI, do artigo 37 da Constituição Federal, prevê que as contratações públicas, obrigatoriamente, serão realizadas mediante processo licitatório, o qual é instituído e regulamentado pela Lei 8666/93, e outras normas aplicáveis às licitações.

O artigo 1º da lei de licitações, subordina, a administração pública ao regime das licitações.

A proibição acabaria por violar a observância a administração pública poder aderir a proposta mais vantajosa, insculpida no artigo 3º da lei 8666/1993<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

<sup>2</sup> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a **seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO  
Estado do Rio Grande do Sul  
PGM – PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Avenida Dom João Becker, 754 – Centro – São Leopoldo  
(51) 2200-0250  
procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

Importa mencionar que a Portaria 1287/2017 do Ministério do Trabalho previa em seu artigo 1º o seguinte: *No âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador, é vedada à empresa prestadora a adoção de práticas comerciais de cobrança de taxas de serviço negativas às empresas beneficiárias, sobre os valores dos créditos vinculados aos documentos de legitimação.*

Sendo que TCU através do Acórdão nº 1.623/2018 – TCU – Plenário, no DOU de 30/07/2018, determinou ao Ministério do Trabalho, em caráter liminar, a suspensão da aplicação da Portaria, sob o argumento de interferência na ordem econômica, restringindo a competitividade do setor de vales alimentação e mitiga a aplicação de legislação de contratações públicas, que busca a economicidade e o melhor preço, e após 14/11/2018 o TCU emitiu o Acórdão nº 2619/2018 – Plenário, no qual determinou a **anulação** da Portaria 1.287/2017, vindo a portaria ser anulada em 2019 através da Portaria ME 213/2019.

Importa trazer a tona que o presente parecer é opinativo, formado pela opinião técnica do procurador consultor, mas tal parecer, não se trata de um salvo conduto, e nem impede que haja outro entendimento adotado pelos órgãos de controle a que se sujeita o município, tais como Poder Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público, nesse interim importante fazer as seguintes considerações.

A MP 1108/2022 é muito recente, e sempre que um parecer é emitido, com o fim de se trazer maior segurança jurídica, se consulta aos precedentes do Tribunais Judiciais e de Contas sob a melhor aplicação do direito e das leis de regência do caso posto, contudo, em virtude da lei ser recente o tema é bastante escasso, sendo os julgados anteriores a MP, são no sentido de legalidade da taxa zero ou negativa a administração pública, **mediante alguns critérios que assegurem a exequibilidade da proposta**, o que a apenas se faz referência, contudo, não é objeto de tal parecer e nem há elementos afim de aferir se tal critério é obedecido o PE 26/2022.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO  
Estado do Rio Grande do Sul  
PGM – PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Avenida Dom João Becker, 754 – Centro – São Leopoldo  
(51) 2200-0250  
procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

Conforme o precedente do TCU Acórdão nº 1.623/2018 – TCU – Plenário, no DOU de 30/07/2018 e Acórdão nº 2619/2018 de 14/11/2018, podemos tirar duas conclusões o primeiro é pela possibilidade de taxa zero ou negativa, e o segundo é de aplicabilidade de Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego a administração pública, pois do contrário, a decisão seria no sentido de afastamento da Portaria, por inaplicabilidade e não de sustação de aplicabilidade e depois de anulação da Portaria, o que pode levar a um juízo de que se a Portaria se aplicaria, a Medida Provisória, seria aplicável.

Bem como junta ao presente parecer ORIENTAÇÃO N.º 091/2022 da GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal, ao que indica pessoa jurídica de direito privado que presta consultoria a administração pública, que emitiu orientação no sentido de que as atuais normativas impedem que se admita a taxa negativa.

A orientação supra mencionada não entra no mérito se o entendimento vale apenas para o ente que esteja vinculado ao PAT ou não.

Fazem-se tais ponderações, demonstrando que o tema ainda é recente e que há insegurança jurídica, pela falta de um assentamento de entendimentos pelos órgãos de controle, ante a prematuridade da nova legislação.

### Conclusão

Ante o exposto é o parecer jurídico é pela inaplicabilidade das alterações trazidas pela MP nº 1.108/2022, desde que não seja o município vinculado ao PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador. Alertando-se o Gestor da possibilidade de entendimento contrário, e da prematuridade da legislação, não havendo entendimento consolidado.

É o parecer, não vinculante, que se submete à consideração superior.



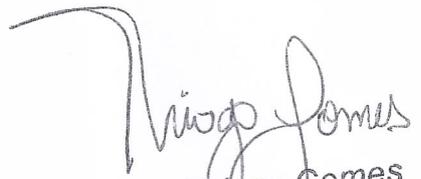
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO  
Estado do Rio Grande do Sul  
PGM – PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Avenida Dom João Becker, 754 – Centro – São Leopoldo  
(51) 2200-0250  
procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

RITA DE CÁSSIA DE SOUZA CASTAGNA  
Procuradora Chefe da Procuradoria  
de Direito Público e Serviços Sociais  
OAB/RS 77696 Mat. 086216

P/ DGRH

ACATO O PARECER APRESENTADO PELA  
PGM. FAVOR ENCAMINHAR PROVIDÊNCIAS.

SL. 07.07.22

  
Thiago Gomes  
Secretário Municipal  
de Administração