



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Paço Municipal Prefeito José de Lima Franco Sobrinho
CNPJ: 01.676.018/0001-70

SENHOR PREGOEIRO DA COMISSÃO DE LICITAÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO-SP;

PROCESSO: 05 /2022

Pregão Presencial: 01/2022

Trata o Parecer sobre a Impugnação ao Edital do Pregão Presencial 01/2022 que tem por objeto *a contratação de empresa especializada na administração e gerenciamento de fornecimento de documentos de legitimação (cartões eletrônicos com chip, ou outros oriundos de tecnologia adequada), para aquisição de gêneros alimentícios e de higiene em estabelecimentos comerciais (hipermercado, supermercado, armazém, mercearia, açougue, peixaria, hortimercado, comércio de laticínios e/ou frios, padaria e similares), para os empregados públicos da Câmara Municipal de Pinhalzinho, à razão de um documento por servidor, com valor unitário mensal de R\$ 1.200,00, mais valor residual em cota única, conforme relacionado no Termo de Referência - Anexo I do Edital, pelo período de 12 meses, pela empresa BF INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA, inscrita no CNPJ nº 16.814.330/0001-50 na data de 20 de abril de 2022.*

Alega, em síntese, a ilegalidade na vedação das propostas com taxa negativa, prevista no Anexo I do Edital, por afronta ao *Princípio da Proposta Mais Vantajosa à Administração* prevista na Lei 8.666/1993, com jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Aduz que tanto o Decreto 10.854/2021 quanto a MP 1.108/2022 não podem ser aplicadas ao Edital porque se dirigem apenas às pessoas jurídicas beneficiárias fiscais do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, além da suposta inconstitucionalidade das normas federais.

A Impugnação é tempestiva, porém não é devidamente assinada por representante legal da pessoa jurídica impugnante



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Paço Municipal Prefeito José de Lima Franco Sobrinho
CNPJ: 01.676.018/0001-70

(art. 47 do Código Civil), o que enseja sua não aceitação. Porém, a título de elucidação das indagações, discorreremos sobre os trazidos.

O Anexo I do Edital estipula que somente serão aceitas propostas com taxas positivas ou igual a zero. Seu fundamento dá-se com base na legislação municipal e federal atualmente em vigor, quais sejam: a Lei Complementar Municipal 03/2015, que trata do Estatuto dos Empregados Públicos do Poder Legislativo de Pinhalzinho; a CLT, que é o Diploma que os rege precipuamente, e principalmente a Medida Provisória 1.108/2022 citada expressamente no Edital.

Embora, como bem disse a Impugnante, o Decreto Federal 10.854/2021 (que proíbe a adoção de taxas negativas pelas empresas administradoras de cartão-alimentação) se dirija exclusivamente às pessoas jurídicas beneficiárias do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT – não atingindo os Entes públicos, mesmo que seus servidores sejam celetistas em virtude da imunidade tributária conferida pela Constituição Federal (CF), a atual Medida Provisória 1.108/2022, em vigor desde 28.03.2022 (portanto, anterior à publicação do Edital) regula não só a Lei Federal 6.321/1976 – que trata justamente do PAT em seu **art. 5.º** – como também a própria CLT em seus **arts. 2.º a 4.º**; neste caso, independentemente de a pessoa jurídica ser ou não beneficiária do PAT, mas simplesmente que forneça auxílio-alimentação aos seus empregados regidos pela própria CLT, como é o caso desta Câmara. Eis os excertos para melhor elucidação:

Lei Complementar Municipal 03/2015:

Art. 3º Os empregos públicos do Poder Legislativo Municipal de Pinhalzinho são de provimento permanente e regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

CLT:



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Paço Municipal Prefeito José de Lima Franco Sobrinho

CNPJ: 01.676.018/0001-70

Art. 457 - Compreendem-se na remuneração do empregado, para todos os efeitos legais, além do salário devido e pago diretamente pelo empregador, como contraprestação do serviço, as gorjetas que receber. (...)

§ 2º As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, prêmios e abonos não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário.

MPV 1.108/2022

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



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Paço Municipal Prefeito José de Lima Franco Sobrinho
CNPJ: 01.676.018/0001-70

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.

§ 1º A vedação de que trata o caput não se aplica aos contratos de fornecimento de auxílio-alimentação vigentes, até seu encerramento ou até que tenha decorrido o prazo de quatorze meses, contado da data de publicação desta Medida Provisória, o que ocorrer primeiro.

§ 2º É vedada a prorrogação de contrato de fornecimento de auxílio-alimentação em desconformidade com o disposto no caput.

Art. 4º A execução inadequada, o desvio ou o desvirtuamento das finalidades do 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, pelos empregadores ou pelas empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação, acarretará a aplicação de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), aplicada em dobro em caso de reincidência ou embaraço à fiscalização, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades cabíveis pelos órgãos competentes.

§ 1º Os critérios de cálculo e os parâmetros de gradação da multa prevista no caput serão



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Paço Municipal Prefeito José de Lima Franco Sobrinho

CNPJ: 01.676.018/0001-70

estabelecidos em ato do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência.

§ 2º O estabelecimento que comercializa produtos não relacionados à alimentação do trabalhador e a empresa que o credenciou sujeitam-se à aplicação da multa prevista no caput.

Se não completamente clara a redação do diploma, de que o art. 3.º da MPV 1.108/2022 é aplicável à pessoa jurídica que possua simplesmente empregados regidos pela CLT, independentemente de ser ou não beneficiária do PAT, sua Exposição de Motivos vem a sepultar qualquer dúvida:

12. Quanto às normas relacionadas à alimentação do trabalhador, a proposição visa otimizar o pagamento do auxílio alimentação previsto na Consolidação das Leis do Trabalho e melhorar a execução do Programa de Alimentação do Trabalhador

13. O Programa de Alimentação do Trabalhador é uma política pública com 45 anos de existência. Ela foi formulada pelos Ministros do Trabalho, da Fazenda e da Saúde em 1976 com o objetivo de melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores, principalmente das indústrias, como forma de impulsionar a produtividade e de tornar o Brasil mais competitivo no cenário internacional.

14. Inicialmente, se concebeu a política pública para incentivar as empresas, tributadas pelo lucro real, a implantarem serviços de alimentação para seus trabalhadores, oferecendo refeições com níveis nutricionais adequados. O incentivo foi feito por meio



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Paço Municipal Prefeito José de Lima Franco Sobrinho
CNPJ: 01.676.018/0001-70

da dedução do dobro das despesas realizadas com a alimentação do trabalhador do lucro tributável para fins de imposto de renda, conforme o disposto no art. 1º da Lei 6.321, de 1976 e observado o limite legal de dedução.

15. Ao longo dos anos, no entanto, o programa foi sendo regulamentado por meio de normativos infralegais e hoje, além de oferecer alimentação por meio de serviços próprios, as empresas beneficiárias também podem contratar empresas que fornecem refeições ou cestas de alimentos em seu estabelecimento. Além disso, ainda há a possibilidade de as pessoas jurídicas

beneficiárias contratarem empresas facilitadoras de aquisição de refeições e gêneros alimentícios, que são organizadas na forma de arranjo de pagamento e emitem moeda eletrônica para viabilizar os pagamentos em estabelecimentos comerciais (restaurantes e supermercados) credenciados no Programa de Alimentação do Trabalhador, popularmente chamados de vale-refeição e valealimentação.

16. Assim, o programa passou a ter um funcionamento relacionado aos sistemas de pagamento, arranjos e instituições de pagamento, hoje bastante impactados com desenvolvimento de tecnologias e inovações normativas, com abertura do mercado para gerar aumento de competitividade e eficiência. As transações comerciais por meio de dispositivos eletrônicos e pagamentos instantâneos tornou possível ao trabalhador realizar aquisições de qualquer natureza, não relacionadas à alimentação,



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Paço Municipal Prefeito José de Lima Franco Sobrinho
CNPJ: 01.676.018/0001-70

de forma bastante facilitada. No entanto, a dedução de imposto de renda prevista nesta política pública tem a finalidade específica de promover alimentação adequada aos trabalhadores das pessoas jurídicas beneficiárias.

17. E mesmo fora do Programa de Alimentação do Trabalhador, o pagamento do auxílio-alimentação, quando não realizado em dinheiro, não constitui salário e não é base de incidência para encargos trabalhistas e previdenciários, conforme estabelece o §2º do artigo 457 a Consolidação das Leis do Trabalho. Assim, o fornecimento do auxílio-alimentação não pode ser utilizado para outros fins.

18. Com isso, tornou-se importante incluir na lei de referência que as despesas realizadas pelos trabalhadores beneficiários, inclusive quando viabilizadas por meio de empresas facilitadoras, devem ser utilizadas exclusivamente para o pagamento de refeições ou gêneros alimentícios.

19. Outra consequência adversa do modelo de arranjos de pagamento no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador é a possibilidade de concessão de taxas negativas ou deságio, pelas empresas emissoras dos vales refeição e alimentação, às pessoas jurídicas beneficiárias que recebem isenção tributária para implementar programas de alimentação a seus trabalhadores. Essa prática deturpa a política pública ao beneficiar duplamente as empresas beneficiárias. Ao conceder taxas negativas às pessoas jurídicas beneficiárias, as empresas facilitadoras de aquisição de refeições e gêneros alimentícios equilibram essa “perda”



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Paço Municipal Prefeito José de Lima Franco Sobrinho

CNPJ: 01.676.018/0001-70

exigindo altas taxas dos estabelecimentos comerciais credenciados, que de fato proveem a alimentação. Os trabalhadores, por sua vez, que deveriam ser os maiores beneficiários da política pública, se viram deslocados para a margem da política, enquanto as pessoas jurídicas beneficiárias ocupam o centro dela, ao ser beneficiado duplamente, com a isenção do imposto de renda e com as taxas de deságio concedidas pelas facilitadoras contratadas.

20. A medida ora proposta visa coibir essa prática, **criando a proibição de cobranças de taxas negativas ou deságio tanto no âmbito do PAT quanto na concessão do auxílio alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho.** Para implementação dessa vedação, é previsto um prazo de transição para que não ocorra insegurança jurídica em relação aos contratos vigentes.

21. Adicionalmente, propõe-se o estabelecimento de multa para os casos de execução inadequada do Programa de Alimentação do Trabalhador ou desvirtuamento das finalidades do auxílio-alimentação

22. A proposta visa a equiparação na forma de pagamento entre o Programa de Alimentação do Trabalhador e o vale-alimentação previsto na CLT para não gerar desequilíbrio entre as duas políticas, que possuem a mesma finalidade e são operacionalizadas de forma similar quando se trata de contratação de empresas que viabilizam



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Paço Municipal Prefeito José de Lima Franco Sobrinho
CNPJ: 01.676.018/0001-70

arranjos de pagamento (vale-refeição e vale-alimentação).

Como se vê, os **itens 20 e 22 da Exposição de Motivos** esclarecem que o objetivo foi igualar o tratamento entre o vale-alimentação previsto na CLT com a previsão do PAT de forma a não gerar um desequilíbrio: *“tanto no âmbito do PAT quanto na concessão do auxílio alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho”*. Portanto, são duas modalidades distintas que desde 28.03.2022 recebem o mesmo tratamento. E pelo fato do auxílio-alimentação dos empregados públicos do Legislativo de Pinhalzinho estar atrelado à CLT por disposição legal (**tendo em vista que não são estatutários**), a MPV 1.108/2022 deve ser seguida fielmente neste certame licitatório.

A Impugnante, por outro lado, ao trazer excerto da Exposição de Motivos da MPV 1.108/2022 omitiu exatamente os parágrafos a partir dos quais a explicação é exposta (**20 a 22**). E a MPV é tão didática que repete a proibição da taxa negativa contida em seu art. 3.º justamente em seu **art. 5.º**, que trata ESPECIFICAMENTE da Lei nº 6.321/1976 (regulamentadora, como se sabe, do benefício do PAT):

Art. 5º A Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“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



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Paço Municipal Prefeito José de Lima Franco Sobrinho
CNPJ: 01.676.018/0001-70

em que dispuser o 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;

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 do contrato firmado com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

(...)

Do mesmo modo, os precedentes trazidos pela Impugnante referem-se estritamente aos beneficiários do PAT, tratado no Decreto 10.854/2021 que repetiu a regra contida na revogada Portaria 1.287/2017 do Mtb, tema este tratado no Acórdão nº 142/2019 do TCU. Eis o inteiro teor da Portaria:

PORTARIA MINISTRO DE ESTADO DO
TRABALHO Nº 1.287 DE 27.12.2017

D.O.U.: 28.12.2017

(*) Revogada pela Portaria ME 213/2019.

Dispõe sobre a vedação de cobrança, pelas empresas prestadoras, de taxas de serviço negativas às empresas beneficiárias do Programa de Alimentação do Trabalhador.



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Paço Municipal Prefeito José de Lima Franco Sobrinho
CNPJ: 01.676.018/0001-70

O Ministro de Estado do Trabalho, no uso da atribuição que lhe é conferida pelo art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal e

Considerando o estabelecido no art. 2º da Portaria Interministerial nº 05, de 30 de novembro de 1999,

Resolve:

Art. 1º 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.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

RONALDO NOGUEIRA DE OLIVEIRA

O que ocorre é que a MPV 1.108/2022 discutida é deveras recente, ainda não objeto de análise pelos Tribunais de Contas, e como visto acima, não repetiu simplesmente a mesma matéria contida na Portaria 1.287/2017 do Mtb ou no Decreto 10.854/2021, mas inovou ao tratar diretamente do auxílio-alimentação previsto na CLT, que é independente do disciplinado aos usuários do PAT, matéria esta discutida nos precedentes trazidos pela Impugnante.

Consequentemente, os arts. 2.º a 4.º da MPV 1.108/2022 também se caracterizam pelo critério da cronologia e especialidade previstas no art. 2.º da LICC ante as disposições gerais da Lei 8.666/1993. Do mesmo modo, não há que se falar em sua inconstitucionalidade como aduz a Impugnante, pois até o momento não fora reconhecida como tal perante o Poder Judiciário, sequer em medida liminar.



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Paço Municipal Prefeito José de Lima Franco Sobrinho
CNPJ: 01.676.018/0001-70

Sendo assim, embora não beneficiária do PAT, esta Câmara possui empregados públicos regidos pela CLT, e por disposição expressa da MPV 1.108/2022 que está em pleno vigor, deve submeter-se às regras de seus arts. 2.º a 4.º, o que reforça a legalidade do disposto no Anexo I do Edital de Licitação impugnado.

Em conclusão, nesta análise jurídica dentro da Legalidade, os argumentos da Impugnante mostram-se improcedentes, tendo em vista que não há nada que obstaculize o Certame.

É o Parecer.

Pinhalzinho, 25 de abril de 2022.

Franco Emmerich Paula de Castro
Procurador Jurídico
OAB-SP: 256.713