



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

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

PROCESSO: 06 /2023

Pregão Presencial: nº 01/23

Trata o Parecer sobre a Impugnação ao Edital do Pregão Presencial 01/2023 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 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\$ 1.320,00, conforme relacionado no Termo de Referência - Anexo I, integrante deste Edital, pelo período de 12 meses, pela empresa BK INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA, inscrita no CNPJ nº 16.814.330/0001-50, na data de 05 de maio de 2023.*

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, Tribunais de Contas Estaduais, e Superior Tribunal de Justiça. Aduz que tanto o Decreto 10.854/2021 quanto a Lei 14.442/2022, cuja conversão adveio da Medida Provisória 1.108/2022 não podem ser aplicadas ao Edital porque se dirigem



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

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 (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 Lei Federal 14.442/2022 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 Lei 14.442/2022, em vigor desde 05.09.2022 (através de sua publicação no DOU) 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:



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

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:

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.

Lei 14.442/2022

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 1º de maio de 1943, deverão ser utilizadas 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



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

trata o art. 2º desta Lei, 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 empregados; ou

III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

§ 1º A vedação de que trata o caput deste artigo não se aplica aos contratos de fornecimento de auxílio-alimentação vigentes, até seu encerramento ou até que tenha decorrido o prazo de 14 (quatorze) meses, contado da data de publicação desta Lei, o que ocorrer primeiro.

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

Art. 4º A execução inadequada, o desvio ou o desvirtuamento das finalidades do auxílio-alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, pelos empregadores ou pelas empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades cabíveis pelos órgãos competentes, acarretara a aplicação de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a qual será aplicada em dobro em caso de reincidência ou de embaraço à fiscalização.

§ 1º Os critérios de cálculo e os parâmetros de gradação da multa prevista no caput deste artigo serão estabelecidos em ato do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência.

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

Se não completamente clara a redação do diploma, de que o art. 3.º da Lei 14.442/2022 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



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

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, 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 auxílioalimentação, 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,



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

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” 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



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

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 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 (por ocasião da publicação da Medida Provisória 1.108/2022) recebem o mesmo tratamento. E pelo fato de o auxílio-alimentação dos empregados públicos do Legislativo de Pinhalzinho estar atrelado à CLT por disposição legal (**tendo em vista que não são estatutários**), a Lei 14.442/2022 deve ser seguida fielmente neste certame licitatório.

A Impugnante, por outro lado, ao trazer excerto da Exposição de Motivos da MPV 1.108/2022 (convertida na Lei 14.442/2022)



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

omitiu exatamente os parágrafos a partir dos quais a explicação é exposta (**20 a 22**).

A norma legal 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 – Programa de Alimentação do Trabalhador):

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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

(...)

O que ocorre é que a Lei 14.442/2022, 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. Consequentemente, os arts. 2.º a 4.º da Lei 14.442/2022 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.

Sendo assim, embora não beneficiária do PAT, esta Câmara possui empregados públicos regidos pela CLT, e por disposição expressa da Lei 14.442/2022 que está plenamente válida, deve submeter-se às regras de seus artigos 2.º a 4.º, o que reforça a legalidade do disposto no Anexo I do Edital de Licitação impugnado.

E acerca da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Órgão de controle deste Poder Legislativo Municipal), podemos transcrever sua mais recente jurisprudência acerca do assunto, tendo em vista a mudança legislativa promovida desde a publicação da MPV 1.108/2022 em 28.03.2022:

TC-009245.989.22-3

(Sessão Plenária de 06/04/2022. Relatoria:
Conselheiro Robson Marinho)



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

EMENTA: REPRESENTAÇÃO CONTRA O EDITAL. PREGÃO PRESENCIAL. TAXA NEGATIVA. INDEFERIMENTO.

A vedação ao oferecimento de taxa de administração negativa prevista no edital, mesmo por Entidades não filiadas ao PAT, não denota qualquer ilegalidade ao certame.

Nota CPAJ: O voto defendeu a possibilidade de vedação à cobrança de taxa negativa na administração, gerenciamento e fornecimento de cartão magnético de vale-alimentação. Aberta a discussão, o e. Relator foi saudado por ter levado para deliberação coletiva decisão que poderia ter sido tomada de forma singular, notadamente porque altera o entendimento jurisprudencial então prevalecente no Tribunal.

(Boletim de Jurisprudência, Edição nº 13 – Abril/2022, p. 08. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Abril_2022.pdf)

Nota-se que para a Egrégia Corte de Contas Paulista, a filiação ao PAT é irrelevante para a proibição da taxa negativa em editais relacionados:

A questão do valor admitido como taxa de administração nas contratações relativas a serviços de fornecimento e gerenciamento de instrumentos de pagamento de refeições configura tema dos mais presentes nos trabalhos deste E. Tribunal, essencialmente porque decorrente de negócio



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

jurídico corriqueiro no âmbito da Administração Pública.

Nesse sentido, consolidou-se o entendimento de que a disputa por serviços da espécie estaria, no ambiente licitatório, assentada no quantum oferecido pela licitante a título de taxa de administração, variável que efetivamente materializaria o dispêndio público, podendo, nesse contexto, apresentar-se em percentual negativo relativamente ao valor global do benefício, tudo em face do resultado da disputa comercial alcançada com o certame.

Tal entendimento, entretanto, passa a ganhar novos contornos por conta da edição do Decreto Federal nº 10.854/21 que, dentre outras disposições, reformulou o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, inclusive do ponto de vista dos beneficiários ativos de aludido programa.

O conteúdo do Termo de Referência, a propósito, leva a presumir o relacionamento da Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba no Programa de Alimentação do Trabalhador, seja na condição de aderente, seja no aproveitamento de suas diretrizes e padrões de qualidade (“[...]4.1. A CONTRATADA deverá disponibilizar e manter em pleno funcionamento, durante toda a vigência do contrato, estabelecimentos comerciais conveniados ativos, especializados no oferecimento de refeições preparadas e que estejam aptos para o fornecimento de refeições prontas, de primeira qualidade, nos padrões estabelecidos no PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador, observadas, ainda as condições de higiene e saúde, na quantidade



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

mínima de 20 (vinte) estabelecimentos na cidade de Pindamonhangaba [...]").

E a prevalecer a norma regulamentar no caso em exame, a hipótese de contratação lastreada por taxa de administração negativa caracterizaria deságio que a contratante não pode exigir ou receber da fornecedora do vale alimentação/refeição, sob pena, inclusive, de cancelamento de sua inscrição no PAT (cf. art. 175, §2º, do Decreto).

Bom recordar que o tema, em circunstâncias rigorosamente idênticas, foi objeto de recente deliberação do âmbito do E. Tribunal Pleno, matéria por mim relatada na Sessão de 23/3/22, assim ementada: "EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO E FORNECIMENTO DE BENEFÍCIO DE VALE ALIMENTAÇÃO, NA FORMA DE CARTÃO ELETRÔNICO. TAXA ZERO OU NEGATIVA. IMPOSSIBILIDADE. DECRETO Nº 10.854/21. IMPROCEDÊNCIA. É descabida a exigência e/ou recebimento de qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado em virtude do disposto no art. 175 do Decreto nº 10.854/21" (cf. TC-5627.989.22-1).

Rumando, com isso, na nova tendência que o e. Plenário já adotou, não vejo como subsistir, ao menos nesta análise, o aspecto controvertido suscitado pela representante.

(TC-009241.989.22-7 – DOE de 5/4/22. No mesmo sentido: TC-5627.989.22-1)



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

Por fim, na licitação do ano anterior, no qual esta Câmara adotou as mesmas regras (já sob a égide da MPV 1.108/2022), a mesma Impugnante provocou o E. Tribunal de Contas, cujo teor deve ser aqui lembrado:

PROCESSO: TC-010648.989.22-6

REPRESENTANTE: BF INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA. (CNPJ 16.814.330/0001-50)

REPRESENTADA: CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO (CNPJ 01.676.018/0001-70)

ASSUNTO: Despacho de apreciação de petição formulada contra termos do Edital do Pregão Presencial nº 1/22, certame promovido pela Câmara Municipal de Pinhalzinho com propósito de contratar o 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.

Aqui, adotando terminologia diversa, a Câmara Municipal de Pinhalzinho estabelece que a “Taxa de Administração deverá ser apresentada em porcentagem (podendo ser positiva ou igual a zero)”, sem prejuízo da observância “às disposições do Decreto Federal nº 10.854/2021, da Medida Provisória nº 1.108/2022 e das demais normas legais correlatas e supervenientes”, conforme proposição do Anexo I (Memorial Descritivo).

Mantendo respeitosamente essa mesma orientação, continuo convencido de que a existência de normas jurídicas contrárias à aceitação em tese de taxa negativa nas propostas comerciais afasta a



CÂMARA MUNICIPAL DE PINHALZINHO

Edifício Orlando Fornari
CNPJ: 01.676.018/0001-70

verossimilhança do argumento que pretende conferir manifesta ilegalidade do instrumento sob tal aspecto. Não obstante, ressalto que tanto o edital como os demais atos praticados na condução do certame serão fiscalizados na via ordinária, se selecionada a matéria na conformidade das Instruções vigentes deste E. Tribunal.

*Ante o exposto, **INDEFIRO** o pedido de suspensão liminar do processo licitatório e nego o processamento da inicial sob o rito do Exame Prévio de Edital, determinando o arquivamento do processo.*

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, 09 de maio de 2023.

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