

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 842/2022 - ADVOSF

Processo nº 00200.019170/2022-25

Consulta formulada pelo Presidente da COPELI relativamente à possibilidade de as licitantes participantes do Pregão Eletrônico nº 096/2022 poderem, para efeito de composição dos custos referentes ao objeto do contrato que vier a se originar do dito certame, contabilizar o desconto incidente sobre os valores pagos a título de “auxílio-alimentação” na forma prevista em lei, de modo que o benefício líquido do empregado seja inferior ao valor fixado pelo Ato do Presidente do Senado Federal nº 13/2022.

Senhor Advogado-Geral Adjunto,

Por meio do presente processo, o Presidente da COPELI relata algumas intercorrências verificadas no desenvolvimento do processo de licitação denominado “Pregão Eletrônico nº 096/2022” (Processo nº 00200.006362/2022-71), com foco especial na planilha de formação de custos fornecida pela licitante classificada em primeiro lugar, na qual foi contemplado como preço unitário do item “auxílio-alimentação” o valor de R\$ 35,46 (trinta e cinco reais e quarenta e seis centavos) por funcionário e por dia útil de trabalho, ou seja, a referida licitante, considerando o valor de R\$ 41,72 (quarenta e um reais e setenta e dois centavos) definido pelo Ato do Presidente do Senado Federal nº 13/2022, aplicou desconto de 15% conforme lhe autoriza o art. 458 da CLT e CCT a que ela se encontra subordinada (confira a contextualização constante do documento nº 00100.127470/2022-13).





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Registre, por oportuno, que o objeto do certame acima mencionado é a contratação de empresa para a prestação de serviços na área de operação dos processos de atendimento ao cidadão (*contact center*), incluindo o desenvolvimento de todo o processo de atendimento, registro, tratamento e encaminhamento das manifestações recebidas pela Ouvidoria do Senado Federal, com a disponibilização de mão de obra residente e qualificada.

Assim, considerando que o mencionado procedimento licitatório ainda se encontra em fase de análise da aceitabilidade da proposta para fins de declaração da licitante vencedora e posterior adjudicação do objeto, o Presidente da COPELI propôs ao Diretor da SADCON que fosse formulada consulta a esta Advocacia nos seguintes termos:

1. Com a redação do edital do Pregão Eletrônico nº 096/2022, é regular a recusa de proposta de empresa que cote valor **nominal líquido** inferior ao mínimo estipulado pelo ato convocatório (R\$ 41,72), sob a alegação de estar promovendo o desconto do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), previsto na Portaria nº 672/2021 do Ministério do Trabalho e Previdência?
2. Tendo em vista que a CCT a ser adotada pela licitante AUDAC SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE COBRANÇAS E ATENDIMENTO LTDA (Sinttel DF) admite o desconto relativo ao auxílio-alimentação de até 15% a título de PAT, em qual momento a empresa deve se inscrever no PAT para passar a usufruir do direito de descontar o benefício do auxílio-alimentação dos empregados?
3. Uma vez que, até o momento, a licitante AUDAC SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE COBRANÇAS E ATENDIMENTO LTDA **não** está inscrita no PAT, conforme afirmou no chat do certame, tal fato seria impeditivo para que fosse admitida a utilização do desconto do benefício, durante a fase de aceitação de proposta da licitação, sob o argumento de que futuramente, durante a execução contratual, fará a adesão?





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Diante do impasse apresentado pelo Presidente da COPELI em relação à validade ou não da composição de preços da proposta apresentada pela licitante melhor classificada no certame, o Diretor da SADCON acolheu a proposta de consulta jurídica acima mencionada e encaminhou os autos a esta Advocacia, de modo a sanar as dúvidas jurídicas suscitadas (documento nº 00100.127470/2022-13).

Consta dos autos a Convenção Coletiva de Trabalho à qual, pelo menos em tese, a empresa licitante melhor classificada no Pregão Eletrônico nº 096/2022 estaria subordinada (documento nº 00100.127470/2022-13-1).

É o breve relatório.

Com relação à aceitabilidade da proposta da licitante vencedora do certame, notadamente em relação ao valor unitário mínimo do “auxílio-alimentação”, o Edital do Pregão nº 096/2022 (documento nº 00100.104006/2022-41) faz uma única menção em relação ao tema no item 12.1.1, alínea “a”, mais precisamente nas subalíneas “a.1” e “a1.2.”, segundo as quais a composição dos custos da proposta será realizada a partir do Acordo Coletivo de Trabalho ou da Convenção Coletiva de Trabalho ao qual se subordina a licitante, devendo ser considerado o “auxílio-alimentação” no valor mínimo de R\$ 41,72 (quarenta e um reais e setenta e dois centavos), por empregado e por dia útil de trabalho, conforme valor estabelecido por meio do Ato do Presidente do Senado Federal nº 13/2022, sendo considerada indevida a inclusão, na planilha de custos e formação de preços, benefícios estabelecidos em acordo ou convenção coletiva de trabalho que: a) atribuam exclusivamente ao tomador de serviços a responsabilidade pelo seu custeio; b) estabeleçam



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

distinções entre os trabalhadores alocados nos postos de trabalho do tomador de serviços e os demais trabalhadores da empresa; e c) condicionem o benefício à liberalidade do tomador de serviços.

O Ato do Presidente do Senado Federal nº 13/2022, considerando a deliberação constante da Ata da 14ª Reunião da Comissão Diretora realizada em 20 de dezembro de 2011, na qual aquele colegiado fixou o valor mínimo do “auxílio-alimentação” a ser pago aos funcionários terceirizados que prestam serviços no Senado Federal, apenas atualizou o valor do referido benefício pelo percentual referente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado de janeiro de 2012 até junho de 2022, determinando a revisão dos contratos de terceirização celebrados pelo Senado Federal de modo a promover o reequilíbrio econômico-financeiro dos mesmos em razão dos efeitos da referida decisão.

Por sua vez, destaque-se que a decisão da Comissão Diretora do Senado Federal, tal como transcrita na ata da reunião daquele colegiado ocorrida em 20 de dezembro de 2011, apenas menciona que esta Casa decidiu realinhar o valor do tíquete alimentação pago aos funcionários terceirizados que prestam serviços no Senado Federal com o praticado pela Câmara dos Deputados, sem fazer qualquer menção ao fato de que o valor a ser pago pelas respectivas empresas contratadas não poderia ser objeto de qualquer desconto previsto na legislação ou em pacto coletivo de trabalho.

Segundo dispõe o *caput* do artigo 458 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o valor da alimentação, em princípio, já está incluso no salário devido ao trabalhador, senão vejamos:





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Art. 458 - Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações "in natura" que a empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado. Em caso algum será permitido o pagamento com bebidas alcoólicas ou drogas nocivas.

Observe-se, também, o que dispõe o *caput* do art. 81 da CLT:

Art. 81 - O salário mínimo será determinado pela fórmula $S_m = a + b + c + d + e$, em que a, b, c, d e e representam, respectivamente, o valor das despesas diárias com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte necessários à vida de um trabalhador adulto.

Por outro lado, após a edição da Lei nº 13.467/2017, que conferiu nova redação ao § 2º do artigo 457 da CLT, o pagamento do “auxílio-alimentação” em dinheiro integra a remuneração, constitui base de incidência da contribuição previdenciária patronal e do segurado, refletindo-se no cálculo da renda mensal inicial do benefício, esteja a empresa inscrita ou não no Programa de Alimentação do Trabalhador.

Com a edição da Lei nº 8.860/1994, que acrescentou os §§ 3º e 4º ao art. 458 da CLT, autorizou-se ao empregador, quando do fornecimento do “auxílio-alimentação”, descontar até o limite de 20%, dos salários dos empregados beneficiados.

Registre-se que a Sexta Turma do Tribunal Superior do Trabalho (TST) decidiu que, quando houver participação do empregado no custeio do “auxílio-alimentação” fornecido pela empresa, o benefício caracteriza-se como sendo de natureza indenizatória e não salarial (RR - 1368-56.2017.5.08.0016, DEJT 07/05/2021). Em razão da reforma trabalhista promovida pela Lei nº 13.467/17, nos contratos de trabalho celebrados após a vigência da referida lei o auxílio alimentação não possui natureza salarial (art. 457, §2º da CLT) (RR-10596-73.2019.5.15.0086, DEJT 01/09/2022).





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Em princípio, não há lei estabelecendo que o empregador deva fornecer refeição ao seu empregado ou que pague um “auxílio-alimentação”. Todavia, ante a necessidade de se garantir a segurança alimentar do trabalhador, a questão do custo com alimentação vem sendo negociada por meio de contratos individuais de trabalho ou por meio de normas coletivas (convenções, acordos coletivos e sentenças normativas), que uma vez celebrados passam a ter eficácia normativa sobre as respectivas relações de trabalho.

A Convenção Coletiva de Trabalho 2022/2022 celebrada entre o Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalhos Temporários e Serviços Terceirizáveis do DF – SEAC/DF e o Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações do DF – SINTTEL/DF, supostamente aplicável às relações de trabalho ajustadas entre a licitante melhor classificada no certame e seus empregados, disciplina, em sua Cláusula Décima a questão do fornecimento do “auxílio-alimentação”.

Ali ficou estabelecido que o valor de face do mencionado benefício deve ser R\$ 38,00 (trinta e oito reais) por empregado e por dia trabalhado, sendo fornecido de uma única vez, a cada trinta dias, e que o desconto relativo ao fornecimento desse auxílio será de até 15% (quinze por cento) do valor do benefício. E mais, ficam dispensadas do pagamento do “auxílio-alimentação” as empresas que forneçam refeição em restaurante próprio. A empresa que optar por fornecer refeição em restaurante próprio fica impedida de precificar este benefício no momento da licitação e/ou repactuação. O fornecimento do “auxílio-alimentação” é realizado mediante o crédito correspondente disponibilizado ao empregado por meio de tíquetes ou de cartão alimentação/refeição (documento nº 00100.127470/2022-13-1).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Nesse ponto, destaque-se que o “auxílio-alimentação”, consoante a atual dicção do art. 457, §2º da CLT, não é parcela com natureza salarial a integrar o contracheque do empregado, mas valor disponibilizado ao trabalhador, direcionado exclusivamente para gastos com sua alimentação, por meio de crédito em cartão alimentação/refeição ou tíquete. Normalmente esse benefício, quando devido, é fornecido ao empregado antes do início do mês de exercício no montante pactuado.

Ou seja, a própria CCT aplicável à espécie, embora fixe um valor de face mínimo para o benefício, prevê a possibilidade de o empregador efetuar o desconto da parte laboral, desconto esse limitado a 15% do valor do benefício pago.

O mencionado pacto laboral ainda prevê no parágrafo nono da citada Cláusula Décima que os empregados que estejam efetivamente associados ao SINTTEL-DF terão o desconto máximo de R\$0,50 (cinquenta centavos) do valor total do referido benefício. A fixação desse limite de desconto irrisório, a ser concedido apenas nos casos em que o empregado beneficiário seja filiado ao sindicato laboral, parece ter tido como objetivo evitar a descaracterização da natureza indenizatória do “auxílio-alimentação”.

Noutra senda, salienta-se que por meio da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, foi criado o Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, o qual encontra-se regulamentado pelo Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021, com instruções complementares estabelecidas pela Portaria MTP/GM nº 672, de 8 de novembro de 2021.

Este Programa busca garantir segurança alimentar dos trabalhadores. Sobretudo os de baixa renda e sua gestão é compartilhada



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

entre o Ministério do Trabalho e Previdência, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia e o Ministério da Saúde.

O PAT foi instituído com o objetivo de melhorar as condições nutricionais e de qualidade de vida dos trabalhadores, a redução de acidentes e o aumento da produtividade.

Vale lembrar que a lei dispõe sobre a ajuda alimentação por parte do empregador, não impondo a esse o custeio total, ou seja, o fornecimento de alimentação pode ser custeado parte pela empresa e parte pelo empregado, pois, anteriormente, o fornecimento de forma gratuita era motivo bastante para caracterizar essa ajuda como sendo uma parcela de natureza salarial, incidindo, assim, todos os reflexos trabalhistas sobre o valor correspondente pago. Mas, no regime pós reforma trabalhista, o fornecimento pode ser sem a contrapartida do trabalhador, contudo, nunca pode ser em espécie, sob pena de ser considerado salário.

A empresa que adere ao PAT pode vir a obter deduções de parte das despesas realizadas com a alimentação com seus colaboradores no Imposto de Renda. Além disso, o valor por ela efetivamente pago é isento de recolhimento de FGTS e INSS.

No entanto, aderir ao PAT não é obrigatório e a decisão sobre a participação cabe a cada instituição. Assim, se a empresa optar por ingressar no programa, deverá fornecer os subsídios para alimentação e o funcionário beneficiário contribuirá com, no máximo, 20% do valor auferido com o mencionado auxílio.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

O empregador que desejar aderir ao PAT poder fazer isso a qualquer momento, bastando efetuar sua inscrição/registro via Internet, na página <http://www.trabalho.gov.br/sistemas/patnet>. A empresa beneficiária pode ser pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada que conceda os benefícios de alimentação aos trabalhadores na forma prescrita em lei. A inscrição é realizada apenas com o preenchimento do formulário eletrônico disponível para acesso público no citado endereço eletrônico.

A opção da empresa pela adesão ao PAT é uma faculdade exclusiva dessa. Para usufruir dos correspondentes benefícios fiscais decorrentes da adesão ao PAT, a pessoa jurídica beneficiária deverá requerer a sua inscrição no Ministério do Trabalho e Previdência e cumprir fielmente o regulamento correspondente. Nesse sentido, registre-se que, consoante o disposto no parágrafo único do art. 172 do Decreto n 10.854/2021 (Regulamento do PAT) c/c o disposto nos arts. 142 e art. 143 da Portaria MTP nº 672/2021 (que complementa o mencionado regulamento), a empresa beneficiária até pode realizar o desconto da contrapartida devida pelo empregado até o limite legal (20%) do valor do benefício concedido, porém deve garantir, entre outras coisas, que o benefício concedido possua o mesmo valor para todos os seus trabalhadores.

Noutro passo, há que se salientar que o Tribunal de Contas da União reiteradamente tem recomendado aos órgãos da Administração Pública que evitem inserir, em seus editais de licitação, cláusulas que restrinjam o caráter competitivo do certame ou que prejudiquem a obtenção de melhores preços, tais como valores mínimos de vale alimentação e fixação de salário básico. No caso de tais definições de valores mínimos serem imprescindíveis, os motivos da exigência devem ser explicitados, ao



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

passo que os parâmetros fixados devem ser tecnicamente demonstrados como necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se de que a prescrição não implica restrição do caráter competitivo do certame (confira o Acórdão do TCU nº 657/2004 – Plenário).

A fixação por parte da Administração de um valor mínimo para o “auxílio-alimentação” devido pelas contratadas aos empregados que executam contratos de serviços envolvendo mão de obra residente no âmbito desta Casa, em patamar superior ao fixado nos pactos laborais aplicáveis à espécie, implica em aumento de gastos públicos tendo em vista que tais custos excedentes acabam sendo, em última análise, suportados pelos cofres públicos. Desse modo, não é demais destacar que qualquer norma que crie ou aumente despesa pública deve ser interpretada restritivamente.

E mais, com vistas a elidir qualquer ambiguidade de interpretação relativamente a normas administrativas, notadamente àquelas aplicáveis às licitações e contratos administrativos, incluindo os respectivos editais, deve o intérprete garantir ao máximo a isonomia entre os licitantes, em conformidade com o ordenamento jurídico.

Por outro lado, há que se garantir clareza e objetividade na redação de editais de licitações, de forma a não suscitar dúvidas em sua interpretação, sobretudo porque dúvidas que afetem a formulação das propostas devem ser evitadas a qualquer custo pela Administração.

Como dito antes, no Edital do Pregão nº 096/2022 não há exigência no sentido de que o valor mínimo de face do “auxílio-alimentação” deva estar livre de qualquer desconto previsto em lei ou no pacto coletivo de trabalho aplicável.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Essa ideia também não encontra amparo na legislação, na jurisprudência pátria nem nas decisões da Comissão Diretora do Senado Federal que embasam a fixação do valor mínimo do “auxílio-alimentação” no edital do certame em comento.

Com base no princípio da legalidade estrita, não nos parece razoável que a Administração possa exigir que as licitantes participantes do Pregão nº 096/2022 tenham que abrir mão do direito ao desconto de parte do valor concedido a título de “auxílio-alimentação” nos limites previstos nas normas trabalhistas a ela aplicáveis, sem que haja uma norma editalícia clara, precisa e inequívoca nesse sentido, a qual necessariamente deve estar amparada em normas legais ou administrativas que autorizem tal exigência.

Ante todo o exposto, respondendo objetivamente aos quesitos dirigidos pelo Presidente da COPELI a esta Advocacia por meio do documento nº 00100.127470/2022-13, tem-se:

- 1) Não ser regular, no âmbito do Pregão nº 096/2022, recusar proposta de empresa que na sua composição de custo aplique o desconto legal em relação ao valor mínimo do “auxílio-alimentação” na forma estipulada pelo ato convocatório do certame, haja vista não haver norma editalícia clara, precisa e inequívoca nesse sentido, nem normas legais ou administrativas a lastrear de forma peremptória tal exigência, sobretudo porque o desconto da contrapartida do empregado, quando feito no limite de 15% do valor do benefício concedido, encontra embasamento no



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

art. 458. § 3º, da CLT e na CCT supostamente aplicável à empresa melhor classificada no certame.

- 2) No caso em questão e para efeito de desconto da parcela laboral, a inscrição no PAT parece ser obrigatória. É que a norma coletiva apresentada restringiu o direito de desconto do empregador em benefício do empregado. O percentual foi reduzido de 20% para 15% e há previsão de que o referido desconto só poderá ser efetuado no âmbito do PAT. Assim, a empresa vencedora do certame poderá aderir ao PAT até o momento da assinatura do contrato, momento, a partir do qual, passa a ter o direito de descontar de seus empregados a contrapartida devida por eles em razão do benefício a ser concedido a título de “auxílio-alimentação”. Caso não adira ao PAT, qualquer desconto da contrapartida do benefício no salário de seus empregados estará em desconformidade com as normas trabalhistas aplicáveis à espécie, bem assim com os próprios termos do contrato que porventura venha a ser celebrado.
- 3) Considerando que é faculdade de qualquer empresa aderir ao PAT a qualquer momento, o fato de a empresa melhor classificada no certame ainda não estar inscrita no citado programa não é impeditivo à contabilização do mencionado desconto na composição de custos correspondente a sua proposta nem motivo suficiente para invalidação da mesma.

Esse é o parecer.

Brasília, 21 de outubro de 2022.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

(assinado digitalmente)
LUCIANO DE SOUSA DIAS
Assessor Jurídico - OAB/DF 12.260

De acordo. Ao Advogado-Geral Adjunto de Consultivo.

Brasília, 21 de outubro de 2022.

(assinado digitalmente)
DANIEL VICTOR DE ARAÚJO SIMÕES
Coordenador do Núcleo de Processos de Contratações
OAB/DF 31.499



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Referente ao PARECER Nº 842/2022 - ADVOSF

Processo nº 00200.019170/2022-25

Aprovo. Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Diretoria-Executiva de Contratações do Senado Federal - DIRECON para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília, 25 de outubro de 2022.

*(assinado digitalmente)***ANDRÉ DAMAS DE MATOS***Advogado-Geral Adjunto de Consultivo*