



## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1173, DE 2023, sobre a Medida Provisória nº 1173, de 2023, que *altera o prazo previsto no art. 1º-A da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, referente à operacionalização dos serviços de pagamento e à portabilidade dos programas de alimentação do trabalhador.*

Relator: Senador **MECIAS DE JESUS**

### I – RELATÓRIO

Em análise nesta Comissão Mista a Medida Provisória nº 1173, de 2023, que trata da operacionalização dos serviços de pagamento e da portabilidade dos programas de alimentação do trabalhador, estendendo o prazo para a implementação dessas medidas para 1º de maio de 2024. A MPV compõe-se de apenas dois artigos. O primeiro altera o art. 1º-A da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, e o segundo é a cláusula de vigência:

“Art. 1º -A .....

II – a operacionalização por meio de arranjo de pagamento fechado ou aberto, devendo as empresas organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado permitir a interoperabilidade entre si e com arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais, a partir de 1º de maio de 2024; e

II – a portabilidade dos serviços será gratuita e ocorrerá por meio de solicitação expressa do trabalhador, conforme o disposto em ato do Poder Executivo federal, a partir de 1º de maio de 2024;

.....”(NR)





O referido artigo, com seus incisos, foi inserido pela Lei nº 14.442, de 2022, na legislação dos programas de alimentação do trabalhador.

Os incisos citados previam que os serviços de pagamento de alimentação contratados para execução dos programas de alimentação ao trabalhador, operacionalizados por meio de arranjo de pagamento fechado, permitissem a interoperabilidade entre si e com os arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais, a partir de 1º de maio de 2023 (inciso I do art. 1º-A).

Até a mesma data os referidos serviços, tanto os operacionalizados por meio de arranjo de pagamento fechado quanto os de pagamento aberto, deveriam permitir portabilidade gratuita, por meio de solicitação expressa do trabalhador, conforme o disposto em ato do Poder Executivo Federal (inciso II do referido artigo).

Como dissemos, por meio da Medida Provisória nº 1.173, de 2023, em exame, os prazos finais previstos na Lei nº 14.442, de 2022, que alterou a Lei nº 6.321, de 1976, foram prorrogados para 1º de maio de 2024, concedendo-se mais um ano para que os serviços de pagamento de alimentação, de arranjo fechado, cumpram com os dispositivos legais relativos à interoperabilidade entre si e com arranjos abertos e, ambos, de arranjos fechados e abertos, cumpram com a portabilidade dos serviços.

Nos termos da Exposição de Motivos nº 000014/2023 MTE, de 27 de abril de 2023, ao longo dos anos o programa foi regulamentado por meio de normativos infralegais. Além disso, *“há a possibilidade de 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 PAT, popularmente chamados de vale-refeição e vale-alimentação”*.

O mesmo texto registra o desenvolvimento de novas tecnologias, cujos avanços justificaram a edição da citada Lei nº 14.442, de 2022, que





*“introduziu regras acerca da portabilidade, da interoperabilidade e da operacionalização do PAT, e impôs ao Poder Executivo a obrigação de regulamentar o assunto até 1º de maio de 2023”.*

Entretanto, como bem registra a referida exposição de motivos não houve a regulamentação da matéria, entre outros fatores em razão da *“complexidade da matéria, que envolve aspectos do direito econômico e financeiro; a natureza multidisciplinar da matéria, que abrange as competências de diversas pastas; a exiguidade dos prazos estabelecidos no art. 1º-A da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976; e as alterações ocorridas na organização dos Ministérios por força da Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023”.*

Em razão dos argumentos expostos, justificou-se a referida prorrogação.

No prazo regimental, foram apresentadas 32 (trinta e duas) emendas, sendo que uma delas foi retirada pela autora (a de número 32). Por uma falha no sistema falta o registro da Emenda nº 25.

## II – ANÁLISE

### **Constitucionalidade: Pressupostos de urgência e relevância**

Consideram-se presentes os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, elencados no art. 62 da Carta Magna, para a edição de medidas provisórias.

A relevância da matéria está relacionada com os milhões de trabalhadores beneficiados pelos programas de alimentação. Boa parte deles pode ter interesse nas disposições da MPV, na medida em que deve estar em andamento a adaptação das empresas às novas disposições legais, permitindo-se maior flexibilidade aos sistemas de pagamento e mais alternativas de uso dos valores auferidos em decorrência dos benefícios previstos nos referidos programas.





A urgência da matéria decorre do esgotamento do prazo previsto na Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, que terminou em 1º de maio de 2023, para a adoção das providências relativas à interoperabilidade entre serviços que utilizam arranjo de pagamento fechado e aberto e a portabilidade dos referidos serviços.

Na mesma linha, os termos da Exposição de Motivos nº 00014/2023 MTE, justificam a edição da MPV com base na relevância do tema, ligado à empregabilidade e nutrição do trabalhador, e a urgência da prorrogação do prazo esgotado, para possibilitar a efetiva regulamentação da matéria.

### **Juridicidade, regimentalidade, constitucionalidade e técnica legislativa**

Quanto à juridicidade e regimentalidade da MPV, nada temos a acrescentar.

Quanto à constitucionalidade, não detectamos aspectos relevantes no que se refere a esses artigos que tratam dos programas de alimentação do trabalhador. O tema é passível de modificação mediante lei ordinária, não necessitando de emenda constitucional. Finalmente, em relação a esses pressupostos, a redação da iniciativa observa os parâmetros de técnica legislativa, sendo irretocável neste aspecto.

### **Mérito**

Preliminarmente, destaco o cuidado desta relatoria, com o papel constitucional do legislador em estar atento à segurança jurídica e estabilidade no âmbito da legislação federal. Recentemente, foi editada a Lei n. 14.442, de 2 de setembro de 2022, que incluiu na Lei n. 6.321, de 14 de abril de 1976, o art. 1º-A, que introduziu regras acerca da portabilidade, da interoperabilidade e da operacionalização do PAT, e impôs ao Poder Executivo a obrigação de regulamentar o assunto até 1º de maio de 2023.

A segurança jurídica, reflete a continuidade das normas jurídicas, com intuito de garantir estabilidade às situações já desenvolvidas e constituídas por lei, com o intuito de aproximar-se da certeza jurídica em situações





anteriormente controversas. Este cenário resulta do princípio do Estado Democrático de Direito de que trata o art. 1º da Constituição Federal, e deve principalmente, inspirar o legislador tanto na condução do processo legislativo constitucional, quanto na perspectiva de garantir estabilidade de relevância social.

Em que pese a complexidade da temática estabelecida pela Lei n. 14.442, de 2 de setembro de 2022, acerca da portabilidade, da interoperabilidade e da operacionalização do PAT, em relação a portabilidade, compreendemos que as negociações coletivas são propícias para um adequado balanceamento da regulamentação. O estabelecimento de visões contrapostas busca por soluções mais adequadas para enfrentar os desafios do PAT.

A disposição contida no art. 7º, inciso XXVI, da Constituição de 1988, traduz com clareza, a opção do constituinte em privilegiar a força normativa dos acordos e convenções coletivas de trabalho. Assim, o PLV em anexo, promove alterações no texto original para que a portabilidade dos serviços, que ocorrerá por meio de solicitação expressa do trabalhador, possa ser vedada por acordos ou convenções coletivas.

Ainda, o PLV amplia o prazo de prorrogação do ato regulamentador do Poder Executivo federal, especificamente em relação a portabilidade, estabelecendo que ocorra a partir de 31 de dezembro de 2024. Dessa forma, permitiremos o aprofundamento técnico acerca do tema, inclusive com participação dos setores envolvidos e da sociedade civil.

Ato contínuo, consideramos que as transações de pagamento necessárias ao cumprimento da lei integram o âmbito de regulação do Sistema de Pagamentos Brasileiros (SPB), nos termos da Lei 12.865, de 9 de outubro de 2013. A legislação é clara em relação a competência do Banco central para disciplinar os arranjos de pagamento e por consequência teremos assegurada a cooperação do Banco Central na regulamentação da temática proposta.

Ainda, a Lei n. 14.442, de 2 de setembro de 2022, veda a prática conhecida como *rebate*, neste sentido, ajustamos a redação constante do art. 1º da Lei n. 6.321, de 14 de abril de 1976, com a finalidade de efetivamente vedar que





as pessoas jurídicas beneficiárias possam exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores, ou outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza, no âmbito do contrato firmado com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação. Dessa forma, garantimos segurança jurídica e evitamos hermenêutica que relativizem a interpretação adequada para o fim desta prática.

Assim, o Poder Executivo em caráter acessório, deverá prover a regulamentação da lei, observadas as diretrizes estabelecidas no inciso IV do art. 84 da Constituição Federal, ou seja, expedir decretos e regulamentos para fiel execução do fixado pelo legislador.

Quanto ao mérito, nosso entendimento é favorável à aprovação da Medida Provisória, nos termos do PLV apresentado, tendo em vista, que se trata de um programa de grande importância para os trabalhadores e que é voltado para a alimentação saudável dele e de sua família, o que justifica a adoção de cautelas que viabilizem a canalização, com um relativo controle, desses recursos para que não ocorram desvios das finalidades que ensejaram a criação dos Programas de Alimentação do Trabalhador (PATs).

As modalidades de pagamento atual evitam o desvio desses recursos para o pagamento de outras necessidades, dívidas e juros, mormente num País com elevado endividamento de sua população. Arriscamos dizer que, com empréstimos consignados em elevada escala e outras dívidas bancárias, muitas vezes a compra de alimentos pelo empregado depende, em muitos casos, quase que totalmente dos programas de alimentação.

A interoperabilidade entre os arranjos fechados e abertos de pagamento, assim como a portabilidade, permitirão o melhor aproveitamento, pelo trabalhador, dos recursos disponibilizados e uma eficácia e efetividade maior do sistema. Para necessidades diferentes é essencial a oferta de alternativas diferentes. Nesses casos, a ausência de opções no uso de “vouchers” ou cartões







pode significar preços abusivos e oferta de produtos limitados, incompatíveis com as necessidades dos trabalhadores.

Os termos da MPV, portanto, visam a permitir que os trabalhadores escolham o melhor lugar e a melhor forma de dispendir os valores recebidos em razão dos programas. Claro que, dados os benefícios fiscais oferecidos às empresas que aderem aos programas, esses valores devem ter limitações para que não venham a substituir os salários, parcial ou quase totalmente.

Entendemos, entretanto, os objetivos da MPV. Trata-se de conceder mais prazo às empresas para que se adaptem às novas disposições legais (e ao Poder Executivo Federal para publicar o ato regulamentador). É notório que a interoperabilidade e a portabilidade dos serviços implicarão em algum aumento de custos burocráticos, taxas, novos contratos e pagamentos a mais diversificados prestadores e fornecedores de produtos. Tudo isso demanda um tempo de estudo que envolve aspectos técnicos, com a oitiva das partes interessadas. Acreditamos que esse debate já se encontra em andamento nas instâncias administrativas e a adoção da interoperabilidade e da portabilidade, por seu caráter altamente democrático, tende a ocorrer com a devida regulamentação.

## Emendas

Passemos, então, à análise das emendas apresentadas à MPV nº 1173, de 1º de maio de 2023.

A Emenda nº 01, do Capitão Alberto Neto, transfere ao Banco Central do Brasil o estabelecimento de critério de interoperabilidade e de portabilidade, argumentando que o BC possui expertise na promoção de competitividade e concorrência financeira. Emenda acolhida parcialmente nos termos do PLV.

As Emendas nº 02 e 03, são do Deputado João Carlos Bacelar. A primeira limita a operacionalização a arranjos de pagamento aberto, para o futuro, e suprime a portabilidade. A segunda prevê a portabilidade apenas entre opções oferecidas pelas empresas. São medidas que limitam a democratização do sistema e as opções dos empregados no uso dos valores auferidos em decorrência dos





PAT's. Na mesma linha, as Emenda nºs 04, 12 e 26, dos Deputados Gilberto Abramo, Vinicius Carvalho e Da Vitória, suprimem a possibilidade de portabilidade.

Por sua vez, a Emenda nº 05, do Deputado José Medeiros, prevê que as parcelas disponibilizadas aos trabalhadores não tenham natureza salarial, não se incorporam à remuneração para quaisquer efeitos, não constituem base de incidência de contribuição previdenciária ou de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e nem se configuram em rendimento tributável do trabalhador. A questão aqui é que essas parcelas são limitadas e devem ser afastadas da incidência de encargos sociais e tributários.

As Emendas nºs 06 e 29, dos Deputado Covatti Filho e Gilson Marques, reduzem para 1º de novembro de 2023, os prazos para operacionalização e portabilidade. Tal prazo parece-nos curto, dada a tramitação da MPV e a necessidade de regulamentação. Em sentido contrário, a Emenda nº 07, do Deputado Júlio César Ribeiro, amplia para 1º de maio de 2025, os referidos prazos. Nesse caso, o prazo poderia ser bem alongado.

Com a Emenda nº 08, o Deputado Eduardo Bismarck pretende estabelecer a operacionalização por meio de arranjo de pagamento aberto, a partir de 1º de maio de 2023, ou seja, imediatamente. A interoperabilidade e a portabilidade teriam prazo mantido para o ano que vem. Tal exigência parece-nos inviável de adoção imediata, eis que demanda estudos e regulamentação.

A Emenda nº 09, do Deputado Ricardo Ayres, estabelece que “as verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza vinculados diretamente à promoção da saúde e segurança alimentar do trabalhador não poderão ultrapassar percentual acima de 1% (um por cento) do total dos valores dos benefícios contratados. Tal medida abriria a possibilidade de recebimento de benefícios diretos e indiretos, atualmente vedados pelo § 4º do art. 1º da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976.

Os Deputados Júlio César Ribeiro e Lafayette de Andrade, com as Emendas nº 10 e 21, pretendem limitar a operacionalização ao uso de meios de







arranjo fechado e revogar a possibilidade de portabilidade. Além de promover a quebra de contratos, a ideia ofereceria menos alternativas aos trabalhadores e empregadores no uso dos recursos dos programas de alimentação.

As Emendas nº 11 e 33, dos Deputados Rafael Prudente e Luiz Gastão, ampliam para 1º de maio de 2025, o prazo para a operacionalização e interoperabilidade e suprime a portabilidade. Tal prazo parece-nos excessivamente longo, como já dissemos, em especial porque já deveria ter se esgotado em face da Lei nº 14.442, de 2 de setembro de 2022.

Com a Emenda nº 13, a Deputada Lídice da Mata, pretende que a negociação coletiva possa dispor sobre a portabilidade para preservação do equilíbrio econômico-financeiro de acordos e convenções coletivas celebrados entre trabalhadores e empregadores. Assim, acolhemos parcialmente a emenda, nos termos do PLV.

A Emenda nº 14, do Deputado Evair Vieira de Melo, trata do custo da taxa de remuneração constante dos contratos de prestações de serviço entre instituições de pagamento, emissora de moeda eletrônica. Cremos que limites para essas taxas podem ser estabelecidos em regulamentação, até para que não haja negociação de benefícios indiretos para os empregadores.

Por sua vez, as Emendas nº 15, 16, 17, 23, 27 e 28 são dos Deputados Carlos Chiodin e Da Vitória. As Emendas 15 e 23 ampliam para 1º de maio de 2025, o prazo para a operacionalização e interoperabilidade. Como dissemos, o prazo parece-nos longo. As Emendas 16 e 27 preveem atendido o prazo de 1º de maio de 2024, com regulamentação experimental, (sandbox regulatório). Cremos que uma medida desta natureza tem caráter de regulamentação. As Emendas 17 e 28, finalmente, preveem a supressão de todo o art. 1º-A da MPV. Trata-se de verdadeira rejeição da proposta, em sua totalidade.

As Emendas nº 18, 19 e 20 são do Deputado Da Vitória. A primeira limita a operacionalização do programa de alimentação do trabalhador aos arranjos de pagamento fechado. Como dissemos em relação à Emenda nº 10, além de promover a quebra de contratos, a ideia ofereceria menos alternativas aos





trabalhadores e empregadores no uso dos recursos dos programas de alimentação. A segunda emenda do Deputado prevê que as operadoras de pagamento abertos deverão comprovar a capacidade de verificar a compatibilidade dos estabelecimentos credenciados com as finalidades do PAT. Cremos que essa comprovação pode ser objeto de fiscalização, conforme o estabelecido em regulamento. A terceira é igual à anterior (de número 19).

A Emenda nº 22, do Deputado Guilherme Uchoa, estende às pessoas jurídicas tributadas pelo lucro presumido a possibilidade de dedução das despesas com o PAT. Em nosso entendimento, tal medida foge aos objetivos da MPV e envolve matéria orçamentária e fiscal. Atualmente a legislação tributária veda deduções, em caso de tributação pelo lucro presumido. Nos termos do art. 10 da Lei nº 9.252, de 10 de novembro de 1997, “*do imposto apurado com base no lucro arbitrado ou no lucro presumido não será permitida qualquer dedução a título de incentivo fiscal*”.

Na sequência, a Emenda nº 24, acrescenta artigo à MPV para prever o saque, pelo trabalhador, dos valores não utilizados, ao final de sessenta dias, até que a regulamentação do Poder Executivo venha a ser adotada. Consideramos essa ideia temerária, eis que a regulamentação pode demorar e os empregados acabarem estimulados a “economizar” no uso dos recursos do programa para receber os valores em espécie.

A Emenda nº 25 não consta no site.

A Emenda nº 30, do Deputado Gilson Marques, altera o art. 457 da CLT para dispor que “*as importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, diárias de 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*”. Em nosso entendimento, a temática é mais ampla e envolve diárias, ajudas de custo, prêmios e abonos. Tais benefícios precisam de limites para que não venham a substituir a remuneração e sejam utilizados para evitar o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários.





O Deputado Gilson Marques também apresentou a Emenda nº 31, para prever o saque pelo trabalhador dos saldos remanescentes do PAT, ao final de 60 (sessenta) dias. Como dissemos, a ideia é temerária pois o trabalhador poderia economizar em alimentação para receber, ao final do prazo, em pecúnia.

A Emenda nº 32 foi retirada pelo autor.

### III – VOTO

Diante do exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade e juridicidade da Medida Provisória nº 1.173, de 2023, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência e pela adequação financeira e orçamentária da proposição, assim como das emendas apresentadas.

No mérito, opinamos pela aprovação da Medida Provisória nº 1173, de 1º de maio de 2023, nos termos do PLV, para estender o prazo de operacionalização, interoperabilidade e portabilidade dos programas de alimentação do trabalhador. Em relação às emendas apresentadas, opinamos pelo acolhimento parcial das emendas nºs 1 e 13, na forma do seguinte projeto de lei de conversão e pela rejeição das demais emendas, neste momento, crendo que muitas delas poderão ser, posteriormente, aproveitadas na regulamentação da matéria.





**COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A  
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.173, DE 2023.**

**PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO**

(Medida Provisória nº 1.173, DE 2023)

Altera o prazo previsto no art.  
1º-A da Lei nº 6.321, de 14 de abril  
de 1976, referente à  
operacionalização dos serviços de  
pagamento e à portabilidade dos  
programas de alimentação do  
trabalhador.

O Congresso Nacional decreta:





Art. 1º A Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º.....

.....

§ 4º .....

.....

III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza, no âmbito do contrato firmado com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

.....” (NR)

"Art. 1º-A .....

I – a operacionalização por meio de arranjo de pagamento fechado ou aberto;

II- as empresas organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado devem permitir a interoperabilidade entre si e com arranjos abertos, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais, até 1º de maio de 2024;





III – A portabilidade dos serviços será gratuita e ocorrerá por meio de solicitação expressa do trabalhador, conforme ato de que trata o § 2º deste artigo, a partir de 31 de dezembro de 2024.

§ 1º As transações de pagamento necessárias ao cumprimento desta Lei integram o âmbito de regulação do Sistema de Pagamentos Brasileiros (SPB), nos termos da Lei 12.865, de 9 de outubro de 2013.

§ 2º Ato regulamentador do Poder Executivo federal disporá sobre as condições de operacionalização da interoperabilidade e da portabilidade, em consonância com a regulamentação do órgão competente.

§ 3º Para fins de que trata o inc. III, os acordos ou convenções coletivas poderão vedar a portabilidade. ” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

