

VERBA INDENIZATÓRIA

AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO – ÍNDICE DE DESPESAS COM PESSOAL

PROCESSO Nº : 347037/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHALÃO
INTERESSADO: SERGIO INACIO RODRIGUES
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2387/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Auxílio alimentação. Vale refeição. Verba indenizatória. Não se inclui no índice de despesas com pessoal. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo Prefeito Municipal de Pinhalão, senhor Sergio Inácio Rodrigues, por meio da qual questiona: “pode um Município criar verba indenizatória estando com o índice com o gasto de pessoal acima de 54%?”.

A consulta foi devidamente instruída com parecer jurídico, conforme preceitua o art. 311 do Regimento Interno.

Pelo Despacho 749/18-GCILB (peça 6), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a informação 51/18 (peça 7), indicando a existência das seguintes decisões acerca do tema: Acórdão 1049/18-TP (Consulta 798116/17), Acórdão 4451/15-TP (Tomada de Contas Extraordinária 1081449/14), e Acórdão 4619/17-TP (Recurso de Revisão 199603/17).

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 3307/18 (peça 11), sugeriu, a seguinte resposta para o quesito:

Haja vista que o auxílio alimentação não se enquadra no cálculo dos gastos com pessoal, por se tratar de verba indenizatória, é possível criar o auxílio alimentação mesmo o município estando com o índice de gasto com pessoal acima de 54%.

Em seguida, os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno¹. Pelo Despacho

¹ Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização

861/18-CGF (peça 12), a CGF tomou ciência da consulta, e informou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias.

O Ministério Público de Contas (Parecer 972/18, peça 14) opinou pelo fornecimento de resposta no sentido da:

(...) possibilidade de criação de verba indenizatória a servidores públicos, ainda que o ente haja extrapolado o limite de despesas com pessoal, condicionada, todavia, à observância do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, da legalidade remuneratória e dos pressupostos de regularidade disciplinados nos art. 16 e 17 do mesmo diploma legal.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta.

O Prefeito Municipal de Pinhalão formulou questionamento visando a obter orientações desta Corte a respeito da possibilidade de criação de verba indenizatória, em especial o auxílio alimentação, estando o Município com o índice com o gasto de pessoal acima de 54%.

A consulta, em convergência com o Parecer do Ministério Público de Contas e a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal, deve ser respondida pela possibilidade de criação de verba indenizatória.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000), no art. 20², os gastos com pessoal nos Municípios são limitados em 54% da receita corrente líquida. Caso o limite seja ultrapassado, a LRF prevê vedações, e a Constituição impõe a redução dos gastos, conforme estabelece o art. 169, parágrafos 3^o e 4^o³.

2 Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo

3 Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (...)

§ 3^o Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4^o Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

A LRF define a despesa total com pessoal como o somatório dos gastos dos entes federados com “quaisquer espécies remuneratórias”, ficando excluídas, portanto, as espécies indenizatórias, conforme se depreende do art. 18⁴ do referido diploma legal.

Adicionalmente, a Instrução Normativa 56/2011 desta Corte, que “dispõe sobre a metodologia de apuração da receita corrente líquida e do limite de gastos com pessoal, e dá outras providências”, é expressa ao prever que as verbas de natureza genuinamente indenizatórias não serão incluídas no limite de gastos com pessoal.

Com relação à natureza do vale-refeição, o Decreto n^o 3.887/01, que regula o auxílio-alimentação no âmbito da União, determina o caráter indenizatório desse benefício em seu art. 2^o, conforme segue: “Art. 2^o O auxílio-alimentação será concedido em pecúnia e terá caráter indenizatório”.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, ao tratar de temas análogos envolvendo o vale-refeição, consolidou que a verba tem caráter indenizatório. Cite-se como exemplo RE318.684⁵, RE 228.083⁶, RE 878114⁷.

Portanto, diante de sua natureza indenizatória, o auxílio alimentação não deve ser computado no índice de despesas com pessoal.

Neste raciocínio lógico, uma vez que está excluído da composição do índice de gastos com pessoal, a eventual extrapolação do seu limite não obsta a instituição de vantagem indenizatória.

Em tempo, entendendo adequadas as cautelas pontuadas pelo órgão ministerial, de que a admissão da hipótese de instituição de vantagem indenizatório aos servidores ainda quando haja extrapolação do índice de gastos com pessoal, não mitiga a imperatividade da recondução do índice a seu patamar, nos termos do art. 23⁸ da LRF.

E ainda, como bem expôs o Parquet:

4 Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

5 **RE 318.684**, rel. min. **Moreira Alves**, 1^a T, j. 9-10-2001, *DJ* de 9-11-2001

6 **RE 228.083**, voto do rel. min. **Ilmar Galvão**, 1^a T, j. 26-3-1999, *DJ* de 25-6-1999.

7 **RE 878.114**, rel. min. **Luiz Fux**, dec. monocrática, j. 22-9-2016, *DJE* 206 de 27-9-2016

8 Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3^o](#) e [4^o do art. 169 da Constituição](#).

Destarte, restritos à questão formulada em tese, cumpre-nos alertar ao gestor que **é imprescindível a motivação de sua decisão pela criação de nova verba paga ao funcionalismo**, sobretudo num cenário em que *deverá* reduzir despesas com cargos em comissão e funções de confiança e, até mesmo, exonerar servidores efetivos não estáveis (art. 169, § 3º da Constituição).

Além disso, a instituição da verba deve ser feita através de lei, em sentido formal. Por fim, sob a perspectiva fiscal-orçamentária, uma vez criada, a despesa obrigatória de caráter continuado, deve observar os preceitos dos art. 16 e 17 da LRF, para assegurar o equilíbrio das contas públicas.

Pelo exposto, entendo pela resposta à consulta nos seguintes termos: é possível a criação de auxílio alimentação, ou outra verba indenizatória, ainda que o ente haja extrapolado o limite de despesas com pessoal, desde que observados os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

“É possível a criação de auxílio alimentação, ou outra verba indenizatória, ainda que o ente haja extrapolado o limite de despesas com pessoal, desde que observados os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca⁹ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno¹⁰, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I – É possível a criação de auxílio alimentação, ou outra verba indenizatória, ainda que o ente haja extrapolado o limite de despesas com pessoal, desde que observados os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

9 Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...) § 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

10 Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

II – determinar a remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 21 de agosto de 2019 - Sessão nº 29.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente