PROTOCOLO Nº: 670373/17
ORIGEM: MUNICÍPIO DE PLANALTINA DO PARANÁ
INTERESSADO: JOSE ANTONIO BONVECHIO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 94/19

Consulta. Município de Planaltina do Paraná. Auxílio-alimentação. Verba de natureza indenizatória. Exclusão do cálculo do índice de despesa com pessoal e das medidas de contenção de gastos previstas na LRF. Instituição do benefício deve ser precedida de estudo do impacto orçamentário-financeiro em razão do dever constitucional de planejamento. Pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Planaltina do Paraná (peça 3), representado por seu Prefeito Municipal, em que formula os seguintes questionamentos:

- “1) - Seria *in thesi* possível a criação de Lei com fito de instituição de VALE ALIMENTAÇÃO – OU EVENTUAIS AUXÍLIOS aos servidores Municipais de natureza indenizatória, quando o índice de gasto com pessoal já se encontra acima do mínimo legal? Haverá ofensa ao princípio do planejamento impositivo se está hipótese emergisse no plano fático?
- 2) - A hipótese da lei – lançando no mundo jurídico o nominado Vale Alimentação – entra nas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial o disposto no art. 19 da Lei Complementar 101/2000? Seria computado – nesta situação particular com a rubrica ‘gastos com pessoal’?
- 3) - Uma vez instituída a lei com essa finalidade (mesmo considerando-se o excesso de gastos com pessoal) – poderá ser reconhecido a pecha da nulidade que é tratada nas disposições dos Arts. 21 da lei Complementar 101/2000?
- 4) - Uma vez instituída a Lei – incorreria na necessidade de tomada das providências do Art. 22, § único, incisos I, II, III, IV e V?”

O parecer jurídico foi juntado pelo consulente na peça 9. No documento, sustenta que a gratificação em comento consubstanciaria verba indenizatória, motivo pelo qual não seria contabilizada como gasto com pessoal. No entanto, considerando o alto índice de despesa com pessoal, e o momento de baixo nível de arrecadação municipal, eventual instituição do benefício caracterizaria violação ao princípio do planejamento responsável.

O Relator, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, proferiu juízo positivo de admissibilidade por meio do Despacho 1957/17 (peça 10).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 124/17 (peça 11), em que colacionou trecho do Acórdão nº 1598/17 – Segunda Câmara, proferido no Alerta 980891/16, a seguir transcrita:

“Já o auxílio-alimentação é tratado pelo mesmo ato normativo como vantagem pessoal [Instrução Normativa nº 56/2011], o que determinaria a sua necessária inclusão no cálculo das despesas com pessoal. No entanto, esta Corte, quando do julgamento do Incidente de Inconstitucionalidade nº 753107/15, com esteio na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, reconheceu o caráter indenizatório do auxílio-alimentação. Seguindo essa esteira de raciocínio e levando em conta que o já aduzido art. 16, § 9º, da Instrução Normativa nº 56/2011 traz em seu bojo um rol meramente exemplificativo de verbas indenizatórias, a dedução dos valores despendidos para pagamento de auxílio-alimentação é medida que se impõe”.

Também foi arrolado precedente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, proferido na Consulta 687023, que assentou o entendimento de que o auxílio-alimentação não integra as despesas com pessoal dos entes federados.

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal manifestou-se por meio da Instrução 443/19 (peça 14), oportunidade em que esclareceu, inicialmente, que “as vantagens *ex facto officii* não se confundem com as verbas indenizatórias, vez que aquelas dizem respeito à especialidade de função. ocupada (um cargo de chefia, e.g.), ao passo que estas se referem ao dispêndio de recursos pessoais para o exercício regular e habitual de sua ocupação”.

Assim, de acordo com a unidade, o auxílio-alimentação deve ser classificado como verba de natureza indenizatória, entendimento que se coaduna com precedentes do STJ e do STF. A definição da natureza do benefício, por consequência, acarreta a sua exclusão do cômputo de despesa com pessoal. Inclusive, sustenta que a instituição da verba alimentar seria dever republicano imposto ao Poder Público. Com este raciocínio a CGM responde aos questionamentos um e dois.

Em relação ao terceiro questionamento, alega que “não se aplica o dispositivo citado às verbas indenizatórias, vez que não são computadas como gastos com pessoal. Entretanto, a instituição de qualquer medida que acarrete aumento de despesa deverá observar as prescrições dos artigos 16 e 17 da LC 101/2000”.

O quarto questionamento é respondido com a afirmação de que “a verificação quadrimestral colocada no caput do art. 22 da LRF deve ser realizada em qualquer hipótese, isto é, atingido o limite ou não”.

É o breve relatório.

Preliminarmente, nota-se que estão preenchidos os requisitos normativos que autorizam o processamento da consulta. O consulente é autoridade legítima para deflagrar o procedimento, a petição inicial está instruída com parecer jurídico e foram formuladas questões em tese sobre matéria de competência desta Corte. Satisfeitas, pois, as exigências arroladas nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

No mérito, pontue-se que, de fato, está pacificado, tanto nesta Corte como no STF e STJ, o entendimento de que o auxílio-alimentação constitui verba de natureza indenizatória e que, portanto, não deve ser contabilizado como despesa com pessoal para os fins de apuração do índice definido nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Da mesma forma, as medidas de contenção de despesas com pessoal, previstas nos artigos 21 e 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se aplicam aos gastos do auxílio-alimentação eventualmente criado, eis que não se trata de despesa incluída naquela categoria.

De qualquer modo, apesar de não haver óbice legal em tese, é inolvidável a observância, pelo Município, do princípio do planejamento (art. 174 da Constituição), de maneira a evitar a criação de novos gastos que comprometam sua higidez financeira. Assim, eventual elaboração de projeto de lei que institua o benefício deverá ser precedida de estudos que estimem o impacto orçamentário-financeiro da medida.

Nesse contexto, diferentemente do alegado pela CGM, não parece adequado sustentar que haja um dever na criação do auxílio-alimentação, eis que qualquer vantagem instituída ao funcionalismo deve estar adequada à realidade econômica e financeira da municipalidade, sobretudo por representar medida de grande impacto e de difícil reversão. Raciocínio diverso conduziria à conclusão de que o Poder Público deveria arcar com absolutamente todas as despesas ordinárias que os servidores possuem para engajar-se no serviço público, como vestuário e deslocamento, por exemplo, o que é absurdo.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

1) o auxílio-alimentação constitui verba de natureza indenizatória e, portanto, não deve ser contabilizado como despesa com pessoal para os fins de apuração do índice definido nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Da mesma forma, as medidas de contenção de despesas com pessoal, previstas nos artigos 21 e 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se aplicam aos gastos com o auxílio-alimentação eventualmente criado, eis que não se trata de despesa incluída naquela categoria.

2) *É inofidável a observância, pelo Município, do princípio do planejamento (art. 174 da Constituição), de maneira a evitar a criação de novos gastos que comprometam sua hígidez financeira. Assim, eventual elaboração de projeto de lei que institua o benefício deverá ser precedida de estudos que estimem o impacto orçamentário-financeiro da medida.*

Curitiba, 17 de abril de 2019.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas