



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 670373/17
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PLANALTINA DO PARANÁ
INTERESSADO: JOSE ANTONIO BONVECHIO
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 2046/19 - Tribunal Pleno

Consulta. Município de Planaltina do Paraná. Auxílio-alimentação. Verbas de natureza indenizatória não são computadas na despesa total com pessoal. A situação de eventual extrapolação do limite de gastos com pessoal não obsta a instituição de vantagem indenizatória.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por **JOSÉ ANTÔNIO BONVECHIO**, Prefeito do **MUNICÍPIO DE PLANALTINA DO PARANÁ**, que, a partir dos apontamentos especificados pelo Assessor Jurídico CLÁUDIO EVANDRO STÉFANO e pela Secretária Geral ANDREIA APARECIDA CAMARGHO SCHUROFF, formula questionamentos sobre a instituição de vale-alimentação ou auxílios a servidores, nos seguintes termos:

“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 na disposição 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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, I II, IV e V?” (destaque no original - peça n.º 03, fls. 02/03)*

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico (peça n.º 09), no sentido de que *“o projeto de lei que visasse beneficiar referidos servidores - concedendo-lhes VALE ALIMENTAÇÃO – mesmo que contando com um generalizado entendimento de que este se trata de verba indenizatória, não se contabilizando, por seu turno, como sendo gasto com pessoal, a eventual criação de lei em momento de crise econômica com arrecadação minguada, diante de “alto índice de gastos com pessoal” - suplantando-se o limite legal permitido, dar-se-á data vênia um ato falho da Administração- em especial, porque teremos afronta ao princípio do planejamento responsável, diga-se de passagem, impositivo ao setor público, nos termos do Art. 174 da CF/88, à Lei Complementar 101/2000 e ao princípio da finalidade.”*

Admitida a consulta (peça n.º 10), a **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca** (peça n.º 11) informa que há precedente deste Tribunal acerca do tema (Acórdão n.º 1598/17, da Segunda Câmara, de Relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha) e cita Consulta do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, exarada nos autos de n.º 687023, Relator Cons. Eduardo Carone Costa.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, mediante a Instrução n.º 443/19 (peça n.º 14), responde as indagações do Consulente nos seguintes termos:

1) As verbas indenizatórias não são contabilizadas para o limite de despesa com pessoal. Não há que se falar em planejamento impositivo nessa seara, mas há imposição constitucional de previsão de tal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

possibilidade na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos do art. 169, §1º, I e II da CF/88;

2) O auxílio-alimentação, por ser verba indenizatória, não é considerado para fins contábeis de limite de despesa com pessoal;

3) Não se aplicam as disposições do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) às verbas indenizatórias. Entretanto, a instituição de qualquer medida que acarrete em aumento de despesa deverá observar as prescrições dos arts. 16 e 17 da LRF;

4) A verificação quadrimestral colocada no caput do art. 22 da LRF deve ser realizada em qualquer hipótese, isto é, atingido o limite ou não. Contudo, as medidas sistematizadas nos incisos do parágrafo único aplicam-se apenas àqueles que atingirem 57% da receita corrente líquida municipal.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 94/19 (peça n.º 15), manifesta-se no sentido de que 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; as medidas previstas nos arts. 19 e 20 da LRF não se aplicam aos gastos com o auxílio-alimentação eventualmente criado, eis que não se trata de despesa incluída naquela categoria; e deve-se observar o princípio do planejamento (art. 174 da Constituição), pois eventual elaboração de projeto de lei que institua o benefício deverá ser precedida de estudos que estimem o impacto orçamentário-financeiro da medida.

É o relatório.

II – VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Limitam-se os questionamentos do Consulente à possibilidade de criar lei instituindo auxílio-alimentação aos servidores municipais quando o índice de gastos com pessoal já se encontra acima do máximo legal.

Como bem ponderado pela **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca**, o tema é tratado por esta Corte de Contas no Acórdão nº 1598/17, da Segunda Câmara, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, nos autos de nº 980891/16 e por Consulta do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, exarada nos autos de nº 687023, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa:

EMENTA/RESULTADO/EXCERTO: “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.

Convém mencionar, nesse diapasão, que a exclusão da vantagem em comento já foi estabelecida no Alerta nº 969150/15, do mesmo Município, referente ao período de apuração encerrado em 31/12/2015. Dessa feita, concluo que os montantes correspondentes aos pagamentos de auxílio-transporte e auxílio-alimentação, no valor de R\$ 23.641.782,38 (vinte e três milhões, seiscentos e quarenta e um mil,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

setecentos e oitenta e dois reais e trinta e oito centavos), efetivamente não devem permanecer contabilizados". (Acórdão nº 1598/17, da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha).

Limite de gastos com pessoal. Auxílio alimentação. Inegavelmente, a concessão, pela Administração Pública, de auxílio-alimentação, tíquete- alimentação, vale-refeição ou vale-alimentação, independentemente do nomen juris escolhido, constitui benefício pecuniário ao servidor. (...) A respeito do tema, a orientação do Excelso Pretório, notadamente nos Recursos Extraordinários nº 229652, 231216 e 236449, é pacífica em considerar que o benefício em causa tem natureza indenizatória, pois apenas visa ressarcir valores despendidos com alimentação pelo servidor em atividade, sem, contudo, integrar sua remuneração. (...)

1º) o auxílio em exame, por ser benefício pecuniário de caráter indenizatório, não integra as despesas com pessoal do ente, poder ou órgão que o concede a seus servidores;

2º) a concessão do benefício deve: atender ao princípio da isonomia, ser precedida de lei autorizativa, estar prevista na LDO, ter dotação orçamentária específica, observar as normas contidas nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 e, ainda, se houver a contratação de

empresa para o seu fornecimento, obedecer às regras contidas na Lei nº 8.666/93. (Consulta do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, exarada nos autos de nº 687023, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao primeiro questionamento, “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?”, é necessário destacar, inicialmente, a natureza indenizatória da verba.

São classificados como verbas de natureza indenizatória o auxílio-refeição, o auxílio-transporte, o auxílio-vestuário e outros. Esse entendimento é pacífico tanto na doutrina quanto na jurisprudência dos tribunais superiores e deste Tribunal de Contas, *in verbis*:

*“Inconstitucionalidade. Município de Cianorte. Art. 80 da lei municipal n.º 1.267/1990. **Auxílio alimentação**. Extensão do pagamento a servidores inativos. Impossibilidade. **Verba indenizatória**. Jurisprudência do E. STF e do E. STJ neste sentido. Declaração de inconstitucionalidade, expedição de recomendação ao município para readequação da legislação municipal”*.

*(Acórdão nº 3756/16-STP, unânime: Conselheiros Ivan Lelis Bonilha, Nestor Baptista – relator, Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares e Auditor Thiago Barbosa Cordeiro).
(g. n.)*

Conclui-se, portanto, que o auxílio-alimentação, por ser benefício pecuniário de caráter indenizatório, não integra as despesas com pessoal do poder ou órgão que o concede a seus servidores.

Conforme foi destacado pela Unidade Técnica, não há que se falar em ofensa ao “princípio do orçamento impositivo”, pois além de o orçamento não ser completamente impositivo – e por isso a impositividade não pode ser tida como princípio – ainda há uma grande parcela sujeita à discricionariedade do Poder Executivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao segundo questionamento, “A hipótese da lei – lançando no mundo jurídico o nominado Vale Alimentação – entra na disposição 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?’”, esclarece-se que não se aplica o disposto no art. 19¹ da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) aos gastos decorrentes da concessão de auxílio-alimentação, já que estes não são computados na despesa total com pessoal.

Entretanto, por constituir vantagem ao funcionalismo que certamente persistirá por mais de dois exercícios, deve ser observado o art. 17 da LRF, já que se trata de despesa obrigatória de caráter continuado cuja regularidade carece da fiel observância dos preceitos dos arts. 16 e 17² da LRF (LC 101/2000), a saber: prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; declaração do ordenador da despesa de que o aumento compatibiliza-se com os instrumentos de planejamento orçamentário (lei do orçamento anual, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual); demonstrativo da origem dos recursos para custeio da despesa; e comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos exercícios seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

¹ **LRF, Art. 19.** Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III- Municípios: 60% (sessenta por cento).

² **LRF, Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

LRF, Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, a concessão do benefício deve atender aos princípios do planejamento e da isonomia, ser precedida de lei local autorizativa, estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ter dotação específica, observar as normas contidas nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, se houver contratação de empresa para o seu fornecimento, deve obedecer às regras contidas na Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos).

No que tange ao terceiro questionamento, “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?”, também não se mostra aplicável o art. 21³ da LRF, pois as verbas indenizatórias não são computadas como gastos com pessoal.

Finalmente, quanto ao último quesito, “-Uma vez instituída a Lei – incorreria na necessidade de tomada das providências do Art. 22, § único, incisos I, II, III, IV e V?”, a verificação quadrimestral prevista no *caput* do art. 22⁴ da LRF, deve ser feita em qualquer hipótese, isto é, atingido o limite da despesa total com pessoal ou não. Ademais, dentre as medidas sistematizadas no art. 22, parágrafo único, incisos I, II, III, IV e V, da LRF, não está a vedação à concessão de verba indenizatória.

III – CONCLUSÃO

³ **LRF, Art. 21.** É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1o do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

⁴ **LRF, Art. 22.** A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta e, no mérito, pela **RESPOSTA** dos questionamentos, no sentido de que:

1) É possível, *in thesi*, a criação de lei com o fito de instituir auxílio-alimentação ou auxílios de natureza indenizatória aos servidores municipais, já que a situação de eventual extrapolação do limite de gastos com pessoal não obsta a concessão de verba indenizatória; Caso essa hipótese se implemente, não haverá ofensa ao orçamento impositivo;

2) Não se aplica o disposto no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) aos gastos decorrentes da concessão de auxílio-alimentação, já que estes não são computados na despesa total com pessoal;

3) Não será aplicável a nulidade prevista no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) a eventual lei municipal que institua auxílio-alimentação a servidores, pois as verbas indenizatórias não são computadas como gastos com pessoal;

4) Uma vez instituída lei municipal que conceda auxílio-alimentação a servidores, não serão aplicáveis as restrições previstas nos incisos I, II, III, IV e V do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), pois dentre elas não se encontra a vedação à concessão de verba indenizatória.

Curitiba, 22 de maio de 2019.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACP

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

Conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

- i) é possível, *in thesi*, a criação de lei com o fito de instituir auxílio-alimentação ou auxílios de natureza indenizatória aos servidores municipais, já que a situação de eventual extrapolação do limite de gastos com pessoal não obsta a concessão de verba indenizatória; Caso essa hipótese se implemente, não haverá ofensa ao orçamento impositivo;
- ii) não se aplica o disposto no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) aos gastos decorrentes da concessão de auxílio-alimentação, já que estes não são computados na despesa total com pessoal;
- iii) não será aplicável a nulidade prevista no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) a eventual lei municipal que institua auxílio-alimentação a servidores, pois as verbas indenizatórias não são computadas como gastos com pessoal;
- iv) uma vez instituída lei municipal que conceda auxílio-alimentação a servidores, não serão aplicáveis as restrições previstas nos incisos I, II, III, IV e V do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), pois



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dentre elas não se encontra a vedação à concessão de verba indenizatória.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Sala das Sessões, 24 de julho de 2019 – Sessão nº 25.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente