

Parecer nº: MPC/AF/3/2019
Processo nº: @CON 18/00199454
Origem: Câmara Municipal de Guaramirim
Assunto: Auxílio-alimentação para vereadores.

Número Unificado: MPC-SC 2.1/2019.5

1 - RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada pelo Sr. Carlos Ernesto Friedemann, presidente da Câmara Municipal de Guaramirim, por meio da qual questiona sobre a possibilidade de instituição de auxílio-alimentação em favor dos vereadores, inclusive com vigência já para a atual legislatura.

Audidores da Consultoria Geral - COG manifestaram-se pelo conhecimento da consulta para, no mérito, acrescer item e subitens, adiante transcritos, ao Prejulgado 2127, com remessa ao consulente.¹

Vieram-me os autos conclusos para análise.

2 - ADMISSIBILIDADE

A competência do Tribunal de Contas de Santa Catarina para responder a consultas sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas a matéria sujeita a sua fiscalização, foi estatuída pelo art. 59, XII, da Constituição Estadual, e reafirmada no art. 1º, XV, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000.

¹ Parecer nº COG-46/2018 (fls. 7/23).

O art. 104 da Resolução nº TC-6/2001 trouxe os requisitos de admissibilidade da consulta, quais sejam: I - referir-se a matéria de competência do Tribunal; II - versar sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese; III - ser subscrita por autoridade competente; IV - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada; e V - ser instruída com parecer da assessoria jurídica do órgão ou entidade consulente.

Nos termos do item 2 do Parecer nº COG-46/2018,² constata-se que os requisitos essenciais para o conhecimento da consulta encontram-se presentes, nada obstante a falta de parecer jurídico, que pode ser relevada nos termos do art. 105, § 2º, do Regimento Interno da Corte de Contas.

Desse modo, a consulta pode ser conhecida para efeito de dirimir as questões de fundo.

3 - MÉRITO

A consulta diz respeito à possibilidade de instituição de auxílio-alimentação para vereadores.

Antes de ingressar no cerne da matéria, vale registrar que, em face de consulta semelhante,³ auditores do Tribunal opinaram pela incompatibilidade da concessão do benefício com o regime de subsídio,⁴ e o Plenário deliberou por remeter ao consulente o prejudgado que segue:⁵

Prejulgado n. 2106

1. O pagamento permanente de ajuda de custo aos vereadores apresenta natureza remuneratória, porquanto descaracterizada a esporadicidade e a recomposição de despesas determinadas, próprias de verbas de cunho

2 Vide fls. 7/9.

3 Autos nº @CON-13/00214900, da Câmara Municipal de Paulo Lopes.

4 Parecer nº COG-231/2013.

5 Decisão nº 3216/2013, sessão plenária de 11-9-2013.

indenizatório. Sua percepção confronta com o art. 39, §4º, da Constituição Federal, onde os agentes políticos, detentores de mandato eletivo, serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória;

2. O desempenho externo, pelos vereadores, de fiscalização e de interação com a população na circunscrição do Município são atividades próprias do exercício da vereança, por sua vez, remuneradas mediante subsídio, sendo vedado o pagamento de ajuda de custo para o desempenho destas ações, porquanto não se revestem de natureza indenizatória;

[...]

Compulsando os autos nº CON-10/00365201, que deram origem ao prejudgado acima, observo que o processo dizia respeito especificamente ao pagamento de ajuda de custo mensal *“como contribuição em espécie ao desempenho externo da atividade parlamentar de fiscalização dos atos da administração pública municipal e interação direta com a população dentro da área territorial do município”*.⁶

No entanto, sem olvidar da conclusão anteriormente adotada pela Corte de Contas, entendo que o auxílio-alimentação difere da situação que ensejou a edição daquele prejudgado, conforme passo a expor.

Nestes autos, são submetidas à análise as seguintes questões:⁷

1. É admitida a instituição do auxílio alimentação - pago em pecúnia juntamente com o valor referente ao subsídio mensal - em favor dos vereadores?
2. Em caso afirmativo do quesito de nº 1, é admitida - tendo em vista tratar-se de verba meramente

6 Parecer nº COG-316/2010.

7 Fl. 2.

indenizatória e não salarial – a instituição do auxílio alimentação em favor dos vereadores com a vigência já para a atual legislatura?

Após tecer considerações sobre as indagações formuladas, auditores do Tribunal propuseram o acréscimo de item e subitens ao Prejulgado 2127, com remessa ao consulente, nos termos destacados abaixo:⁸

Prejulgado 2127

1. O auxílio-alimentação instituído por lei e pago aos servidores públicos estatutários em pecúnia, em cartão eletrônico ou "in natura" possui natureza jurídica indenizatória e pode ser pago durante os afastamentos considerados legalmente como de efetivo exercício.

2. Lei poderá conceder auxílio-alimentação aos vereadores.

2.1. O valor a ser concedido deverá ser proporcional ao tempo despendido pelo vereador em sua atuação legiferante e fiscalizatória.

2.2. Não se aplica a limitação do art. 29, VI da CRFB à concessão do auxílio-alimentação, devendo ser observadas as limitações constitucionais e infraconstitucionais referentes a criação de despesa pública. (Grifos no original)

No que se refere à primeira indagação do consulente, escoreito o raciocínio realizado por auditores do Tribunal de Contas.

Dispõe a Constituição que *“o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie*

8 Fl. 21.

remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI” (art. 39, § 4º - Grifo meu).

Como se vê, ao passo que o Constituinte estabeleceu o subsídio como forma de pagamento aos detentores de mandato eletivo, vedou o acréscimo de vantagens remuneratórias, assim entendidas aquelas que representem retribuição pelo serviço prestado.

Ocorre que o auxílio-alimentação figura como verba de natureza indenizatória, conforme expresso nos Prejulgados 901, 1378, 1386 e 2127 do Tribunal de Contas catarinense.⁹

Assim também se manifestou o Supremo Tribunal Federal - STF:¹⁰

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. VALE-REFEIÇÃO E AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. BENEFÍCIO CONCEDIDO AOS SERVIDORES EM ATIVIDADE. NATUREZA INDENIZATÓRIA. EXTENSÃO AOS INATIVOS E PENSIONISTAS. IMPOSSIBILIDADE. O direito ao vale-refeição e ao auxílio-alimentação não se estende aos inativos e pensionistas, vez que se trata de verba indenizatória destinada a cobrir os custos de refeição devida exclusivamente ao servidor que se encontrar no exercício de suas funções, não se incorporando à remuneração nem aos proventos de aposentadoria. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (Grifo meu)

Idêntico raciocínio ensejou a edição da Súmula Vinculante 55: *“O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos”.*

⁹ Transcritos por auditores às fls. 11/12.

¹⁰ STF, AI nº 586615 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 8-8-2006, DJU de 1-9-2006. Vide também: STF, AI nº 668391 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 26-5-2009, DJUe-118 DIVULG 25-6-2009 PUBLIC 26-6-2009.

Por esses fundamentos, inclusive, já ratifiquei posicionamento de auditores do Tribunal para negar o pagamento do benefício a aposentados.¹¹

Isso porque o auxílio-alimentação destina-se a compensar os gastos de subsistência efetuados pelo agente público em razão do exercício da função.

Nessa toada, não é incompatível com a forma de remuneração dos vereadores.

Embora o subsídio consista em remuneração em “parcela única”, a doutrina ressalta a possibilidade de cumulação com verbas indenizatórias e direitos sociais garantidos aos servidores públicos em geral:¹²

A segunda modalidade introduzida com a Reforma Administrativa de 1998 foi a denominada subsídio e passou a ser atribuída a certos cargos da estrutura estatal. Essa retribuição mensal do servidor é constituída por uma parcela única, sendo vedados adiantamentos ou acréscimos de qualquer espécie (art. 39, § 4º, da CF).

O objetivo da exclusão da parcela variável, formando um todo remuneratório único, é tornar mais visível e controlável a retribuição de determinados cargos, evitando os aumentos descontrolados gerados pela criação de parcelas variáveis sem qualquer critério.

[...]

A Constituição Federal, para a retribuição na forma de subsídio, por consistirem um todo único, afasta a possibilidade de acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou qualquer espécie remuneratória, excetuando expressamente:

a) as verbas de natureza indenizatória: esse tipo de retribuição pode ser pago fora do subsídio, como é o

11 Parecer nº MPTC-31952/2015 nos autos nº @CON-14/00458720.

12 MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 796/797.

caso das ajudas de custo para mudança do servidor, as diárias e outras conforme previsão na lei dos servidores;

b) as verbas decorrentes de garantias constitucionais: os servidores remunerados por subsídio não podem ficar privados das garantias próprias dos trabalhadores que são estendidas aos servidores públicos, conforme previsão do art. 39, § 3º, da CF. O citado artigo enumera alguns direitos dos trabalhadores previstos no art. 7º que também são aplicáveis aos servidores públicos [...].

Ainda que se trate de tema paralelo, convém registrar que o STF fixou, em sede de repercussão geral, que *“O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual”* (Grifo meu).¹³

De toda forma, ressalte-se quanto ao regime administrativo de pagamentos aos agentes públicos:¹⁴

Indenizações - São previstas e lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. [...]

Seus valores não podem ultrapassar os limites ditados por essa finalidade, não podem se converter em remuneração indireta. Há de imperar, como sempre, a razoabilidade.

Vale destacar, ainda, o teor do Prejulgado 1378 da Corte de Contas catarinense:

¹³ STF, RE nº 650898, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 1-2-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-8-2017 PUBLIC 24-8-2017.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 43ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 636/637.

Prejulgado 1378

1. Diante da nova redação do inciso IV do art. 51 da Constituição Federal, conferida pela Emenda Constitucional nº 19/98, cabe ao Legislativo a iniciativa das leis que versem sobre a remuneração de cargos, empregos e funções de seus serviços.

2. Apesar de as vantagens pecuniárias decorrentes tanto do auxílio-transporte, quanto do auxílio-alimentação possuírem, em sentido estrito, caráter indenizatório, no que se refere, especificamente, à iniciativa de lei, de que trata o art. 37, X, da Carta Magna, tais verbas inserem-se no conceito amplo de remuneração, da mesma forma que as diárias e as ajudas de custo, cabendo, portanto, ao Chefe do Legislativo municipal a iniciativa do respectivo processo legislativo.

[...]

Seguindo essa lógica, possível a instituição de auxílio-alimentação aos vereadores por meio de lei, contanto que preserve a natureza de verba indenizatória, paga em razão de dispêndios efetuados pelo agente no exercício do mandato eletivo.

Neste ponto, dada a pertinência, convém transcrever precedente do Tribunal de Contas do Espírito Santo¹⁵ mencionado por auditores desta Corte:¹⁶

CONCESSÃO DE AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO A EDIS - POSSIBILIDADE CONDICIONADA À COMPROVAÇÃO DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADES LEGIFERANTES OU DE FISCALIZAÇÃO [...].

[...]

Destarte, como vereadores não têm jornada de trabalho regular, ou seja, quantidade de tempo diário, fixada em espécie normativa, necessariamente despendida com o serviço público, como os servidores públicos têm, em

15 TCE/ES. PARECER/CONSULTA TC-025/2005. PROCESSO - TC-2628/2005. Disponível em: <<https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/PC025-05.pdf>>. Acesso em: 24-1-2019

16 Fls. 12/13.

princípio, seria incabível a concessão de tal benefício a edis. Todavia, nos dias em que esses mesmos vereadores estiverem exercitando suas tarefas constitucionais, quais sejam, atividades de fazimento de normas e de fiscalização, durante grande parte dos mesmos, na sede camarária ou fora dela, e estas atividades necessitarem ser interrompidas para a alimentação do meio-dia, entendemos que poderá ser concedido o auxílio alimentação indagado, desde que muito bem comprovado o tempo despendido e a atividade pública dos edis. Quaisquer outras atividades desenvolvidas por vereadores que não se coadunarem com o exercício fiscalizatório ou legiferante, não merecerão o auxílio-alimentação, como exemplos, atividades privadas e atividades popularmente conhecidas como assistencialistas. [...]

Como bem apontado pelo corpo técnico do Tribunal de Contas catarinense, o pagamento de auxílio-alimentação a edis deve ser proporcional ao tempo dedicado à vereança, conforme a realidade de cada município, pois *“não cabe pagar um determinado valor de auxílio-alimentação a um servidor que labora diariamente junto à administração pública, enquanto que, o parlamentar que cede seu tempo de forma mais limitada, muitas vezes apenas uma vez na semana, receba o mesmo valor. Se não for considerada essa proporcionalidade há o risco do auxílio-alimentação perder a sua natureza indenizatória, tornando-se remuneratório”*.¹⁷

Sem descuidar que a atividade parlamentar não se restringe ao comparecimento em plenário, observo que o Regimento Interno da Câmara de Guaramirim, por exemplo, estabelece que as sessões ordinárias têm *“duração máxima de três horas, iniciando-se às 18:00 horas e encerrando-se às 21:00 horas, sendo sempre realizadas às terças e*

17 Fl. 15.

*quintas-feiras, num total de seis sessões mensais” (art. 9º).*¹⁸

Pertinente, pois, estabelecer expressamente que o auxílio-alimentação deve ser proporcionalizado à efetiva atuação do vereador na sua atividade típica (legiferante e fiscalizatória), tal como expresso na proposta de acréscimo ao Prejulgado 2127 (subitem 2.1).

No que tange ao segundo questionamento do consulente (instituição do auxílio-alimentação ainda na legislatura em curso), opino, novamente em consonância com os auditores desta Corte, pela possibilidade.

Dispõe a Constituição:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

VI - o subsídio dos vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

[...] (Grifo meu)

O dispositivo estabelece o chamado princípio da anterioridade da legislatura para a fixação do subsídio dos vereadores, evitando que os parlamentares aumentem os seus próprios salários de forma imediata, em ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Contudo, a norma não abrange a instituição de verba indenizatória, haja vista que esta se destina

¹⁸ Disponível em: <<https://www.cmg.sc.gov.br/regimento-interno.pdf>>. Acesso em: 24-1-2019.

exclusivamente a compensar o agente pelo dispêndio no exercício da função pública e não deve consistir em ganho patrimonial, como visto.

Aos precedentes mencionados por auditores da Corte de Contas,¹⁹ acrescento outro em tema afim:²⁰

FIXAÇÃO DE VERBA INDENIZATÓRIA (DIÁRIA) PARA VEREADORES NO DECORRER DA LEGISLATURA - POSSIBILIDADE - NECESSIDADE DE PREVISÃO EM LEI, COMPROVAÇÃO DOS GASTOS E PRESTAÇÃO DE CONTAS - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MORALIDADE, ECONOMICIDADE E RAZOABILIDADE.

[...] constitui a diária um ressarcimento a despesas efetuadas pelos edis em razão de seu múnus. Por isto, é possível seu pagamento, conforme lição do professor José Nilo de Castro, em "Direito Municipal Positivo" *in verbis*: "Além da remuneração, assegura-se ao Vereador o direito à percepção de diárias correspondentes às despesas de deslocamento (transporte), estadia e alimentação, quando do desempenho de suas funções fora do município." Em decorrência da possibilidade de pagamento da diária, que tem natureza indenizatória, tais obrigações se impõem: previsão em lei; comprovação dos gastos; prestação de contas. Outrossim, há que se destacar que as referidas despesas com diárias estão atreladas aos princípios constitucionais da moralidade, economicidade, razoabilidade, devendo representar necessidades sóbrias de pousada, alimentação e locomoção, pois do contrário - valores exorbitantes - poderá ser considerado como forma irregular de remuneração indireta. Com relação à possibilidade de concessão de diária no decorrer da legislatura, o dispositivo legal que disciplina a necessidade do cumprimento do princípio da anterioridade para a fixação do subsídio dos vereadores é o art. 29, VI, da Constituição Federal: "Art. 29, VI - o subsídio dos

19 Fls. 18/19.

20 Consulta nº TC-14/2005, do Tribunal de Contas do Espírito Santo. Disponível em: <<https://mapjuris.tce.es.gov.br/Arquivo/Visualizar/43?extensaoArquivo=Application/pdf>>. Acesso em: 25-1-2019.

Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos". Percebe-se do mandamento constitucional acima transcrito que o princípio da anterioridade se impõe quando se trata de verba remuneratória, não abrangendo aquelas de natureza indenizatória o que leva a concluir que é possível a sua fixação dentro da própria legislatura. (Grifo meu)

Embora o consulente não questione sobre a necessidade de observância às demais normas constitucionais e legais que disciplinam a criação de despesa pública, reputo pertinente a menção expressa a tais limites, conforme proposta de redação do subitem 2.2 do Prejulgado 2127.

A sugestão que faço, com vistas a facilitar a compreensão e identificação do tema, é incluir textualmente a menção ao princípio da anterioridade da legislatura no mencionado subitem, adotando-se a seguinte dicção: *"2.2. Não se aplica o princípio da anterioridade da legislatura (art. 29, VI, da CRFB) à concessão do auxílio-alimentação, devendo ser observadas as limitações constitucionais e infraconstitucionais referentes à criação de despesa pública"*.

4 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina, com amparo na competência conferida pelos arts. 108, II, e 109 da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, manifesta-se pelo CONHECIMENTO da CONSULTA, com REFORMA e REMESSA ao consulente do Prejulgado 2127, acrescido de novo item e subitens, nos termos

propostos por auditores desta corte de contas, com ressalva à redação do subitem 2.2, que entendo deva adotar a seguinte fórmula: *“Não se aplica o princípio da anterioridade da legislatura (art. 29, VI, da CRFB) à concessão do auxílio-alimentação, devendo ser observadas as limitações constitucionais e infraconstitucionais referentes à criação de despesa pública”*.

Florianópolis, 21 de março de 2019.

ADERSON FLORES
Procurador de Contas