



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

PROCESSO Nº 139.567

Rio Branco-AC, 14/09/2023.

ASSUNTO: Inspeção para verificação da existência de atos nulos e descumprimento de medidas disciplinadas pela LRF e Lei Complementar nº 173/2020 em face da Lei municipal nº 605/2021 que trata da concessão do auxílio alimentação dos servidores públicos municipais efetivos das Secretarias de Administração, Saúde e Educação do Município de Capixaba.

Trata-se de procedimento aberto a pedido da Diretoria de Auditoria Financeira e Orçamentária – DAFO (fls. 2/3), informando a publicação no Diário Oficial do Estado do Acre nº 12.970, datado em 29 de janeiro de 2021, da Lei Municipal Nº 605/2021 “Que trata de conceder o auxílio alimentação dos servidores Públicos Municipais efetivos das Secretarias de Administração, Saúde e Educação desta municipalidade, e dá outras providências.”

* Com a colaboração do Auditor de Controle Externo Pablo Melo Ferreira



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

No período, ainda estava em vigência a Lei Complementar nº 173/2020, que “estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências”, trazendo uma série de restrições aos governos locais afetados por esta calamidade pública, os quais ficam proibidos, consoante art. 8º, até 31 de dezembro de 2021, dentre inúmeras outras, de “criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes” (inc. VI).

Realizada a instrução processual, com a emissão dos relatórios técnicos de fls. 15/26, 66/71 e 151/159, citação dos Srs. **Manoel Maia Beserra**, Prefeito do Município de Capixaba, e **Amilton Cunha da Costa**, Presidente da Câmara, às fls. 35/38 e 77/80, tendo sido apresentada defesa conjunta de fls. 90/95, a área técnica desta Corte entendeu que a Lei Municipal nº. 605/2021 de 28 de janeiro de 2021 contrariou o disposto no art. 22, inciso I, da LCF nº 101/2000 e art. 8º, inciso VI, da LCF nº 173/2020.

Os Auditores que atuaram neste processo entenderam ainda que tal auxílio tem caráter remuneratório, eis que não foi encontrado o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais ou Lei que os equiparasse a condição de estatutários, entendendo que o valor concedido nos termos da

* Com a colaboração do Auditor de Controle Externo Pablo Melo Ferreira



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

lei municipal sob análise integra o computo de Despesa de Pessoal, visto que o sistema de regimento no município a princípio, é o Celetista, e como tal, consta para este regime o mesmo entendimento contido no Acórdão TCE/AC nº 10.832/2018-Plenário:

“1) se o auxílio alimentação ou vale-refeição, seja qual for sua denominação, for concedido aos empregados públicos (regidos pelo regime celetista), por força do contrato de trabalho, tem caráter salarial, integrando a remuneração do empregado público, e conseqüentemente deve integrar o montante total de despesas de pessoal previsto no art. 18 da Lei Complementar n. 101/2000 (Súmula n. 241 do TST)”

Desta forma, considerando que a Prefeitura apresentava comprometimento de 57,28% da Receita Corrente Líquida (RCL) com Despesa Total de Pessoal (DTP) no 3º quadrimestre de 2020, período anterior à aprovação da Lei Municipal, e 54,44% no 1º quadrimestre/2021, período de implementação desta, a sua aprovação teria se dado com desrespeito ao limite imposto pelo art. 20, inciso III, ‘b’, da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Ao final pugnou pela determinação ao Prefeito para a adoção das medidas necessárias com objetivo de suspender quaisquer pagamentos de auxílio alimentação concedidos através da Lei Municipal nº 605/2021.

Recebi o presente feito eletronicamente no dia 24/07/2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

Inicialmente, cabe destacar que a questão do auxílio-alimentação, quando concedido a servidor celetista ter tratamento diferente daquele destinado aos estatutários, não mais subsiste.

Em verdade, tal diferenciação nunca existiu, eis que o servidor celetista não se compara ao trabalhador da iniciativa privada, ainda que regidos primordialmente pelo mesmo Diploma Legislativo.

Isto porque o regime remuneratório dos servidores públicos deflui diretamente das normas constitucionais que disciplinam a atuação do Estado (notadamente, os art. 37 a 40), ao passo que a disciplina normativa das relações trabalhistas, observada a tutela dos direitos fundamentais sociais, tem amparo infraconstitucional.

Neste passo, é imprescindível a correta caracterização do pagamento do referido auxílio (seja por vinculação contratual, na relação trabalhista, seja por imposição legal, quando há vinculação institucional estatutária), haja vista seus reflexos no regime de contabilização de despesas e nas obrigações tributárias e previdenciárias correlatas.

Se considerarmos a divisão doutrinária acerca das espécies de vantagens pecuniárias dos servidores públicos, sendo estas gratificações (*propter laborem*), adicionais (*propter personam*) e indenizações, sendo esta última em decorrência de despesas a que o servidor esteja obrigado em razão do serviço, a única possibilidade fática que torna possível o

* Com a colaboração do Auditor de Controle Externo Pablo Melo Ferreira



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

pagamento aos servidores públicos a título de auxílio-alimentação deflui da circunstância em que o agente esteja obrigado, por causa do serviço, a efetuar gastos com alimentação para cumprimento de sua atividade – o que caracteriza, precisamente, verba de natureza indenizatória.

E é fácil observar que a jurisprudência pátria é, atualmente, uníssona quanto ao seu caráter indenizatório, até mesmo em virtude do conteúdo da Súmula Vinculante nº 55, que prescreve que o “direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos”.

Desta forma, não cabe, e em verdade nunca coube, esse tratamento diferenciado entre os regimes jurídicos dos servidores, eis que o auxílio-alimentação tem, para ambos, a mesma motivação: gastos com alimentação para cumprimento de sua atividade.

E cabe ainda destacar que a decisão desta Corte de Contas, referenciada pela área técnica, utilizou como base o verbete nº 241 da Súmula do Tribunal Superior do Trabalho, editada em 2003, que assim determinava: “o vale para refeição, fornecido por força do contrato de trabalho, tem caráter salarial, integrando a remuneração do empregado, para todos os efeitos legais.”

Tal enunciado foi publicado sob a redação original do §2º do art. 457 da CLT, que assim prescrevia: “§ 2º - Não se incluem nos salários

* Com a colaboração do Auditor de Controle Externo Pablo Melo Ferreira



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

as ajudas de custo, assim como as diárias para viagem que não excedam de 50% (cinquenta por cento) do salário percebido pelo empregado”.

Ocorre que a Lei nº 13.467/2017 deu nova redação a este dispositivo, passando a ficar assim redigido: “as importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para 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”.

Embora o novel jurídico tenha feito uma ressalva em relação à forma de concessão do auxílio-alimentação, determinando que este não pode ser em pecúnia, já vulnera o que estabelecia a Súmula do TST, não podendo mais esta ser utilizada como parâmetro.

Mesmo no âmbito da justiça trabalhista, após as mudanças legislativas, o auxílio alimentação tem caráter indenizatório se houver a inscrição no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) ou se houver previsão em norma coletiva.

Diante do exposto, considero que a discussão aqui levantada, em se tratando de verba indenizatória, não deve ser incluída no respectivo cômputo da Despesa Total com Pessoal, por não se achar prevista na exigência do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

* Com a colaboração do Auditor de Controle Externo Pablo Melo Ferreira



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

Quanto a sua incompatibilidade com a Lei Complementar nº 173/2020, a defesa demonstra, e a própria análise técnica atesta, que o pagamento do referido auxílio vinha ocorrendo em anos anteriores, sendo editadas leis com eficácia limitada no tempo, nunca compreendendo os 12 meses, ou seja, os servidores tinham direito a receber, na maioria das vezes, por 10 meses durante o ano¹, o que obrigava o município a todo ano editar uma nova lei estabelecendo o mesmo benefício.

Apenas a partir de 2018 este foi estabelecido para 12 meses, mesmo assim com sua vigência limitada a cada exercício.

Somente em 2021, exercício em que foi editada a lei aqui analisada, esta teve sua vigência indeterminada.

Desta forma, a defesa tenta demonstrar que não houve a criação de um novo auxílio, apenas foi dada continuidade ao que já existia.

Tal situação pode ser enfrentada por dois ângulos.

O primeiro, sustentado pela DAFO, é que a lei cuja vigência é delimitada em seu texto, perde toda sua eficácia, e uma nova lei inaugura um novo arcabouço jurídico.

¹ Houve exercícios com mais ou menos meses, dependendo da categoria profissional, conforme demonstrado à fl. 156.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

Não se pode dizer que há uma continuidade legislativa, mas a extinção do direito pelo decurso do tempo previsto e a inauguração de um novo direito, com a publicação de um novo Diploma Legal, e sendo este editado em período vedado pela Lei Complementar nº 173/2020, torna-se nulo.

O segundo, conforme sustenta a defesa, é que não houve o aumento de despesa, eis que esta já estava estabelecida, apesar da sua forma peculiar, e a Lei Municipal nº 605/2021 apenas garantiu que não houvesse perda aos servidores, em nada impactando as contas públicas.

No presente caso, entendo que deve ser levado em conta a boa-fé dos servidores, que por causalidades políticas, eram obrigados a aguardar todo ano a publicação de lei garantindo um direito que, invariavelmente, lhes era pago de forma habitual.

O sentido da Lei Complementar nº 173/2020 era o de equilibrar as finanças públicas num período de economia fraca, ocasionada por uma situação pandêmica.

Assim, tentou-se evitar que prefeitos e governadores aumentassem ainda mais as suas despesas, principalmente com pessoal, vedando a criação ou majoração de benefícios pecuniários.

* Com a colaboração do Auditor de Controle Externo Pablo Melo Ferreira



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

Não era intenção do legislador federal retirar dos servidores um direito que eles já percebiam, e como não há como prever num texto legal todas as situações atípicas que podem se apresentar, era impossível que se estabelecesse cenário onde um município “criasse” o mesmo auxílio todo ano, de forma a manter os beneficiários sempre em situação de suspense.

Ante o exposto, este MPC opina regularidade da Lei Municipal nº 605/2021, ante as atipicidades apresentadas.

Sérgio Cunha Mendonça
Procurador