

INFORMAÇÃO Nº 149/2001

PROCESSO Nº 2.572-02.00/01-1

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE CERRO LARGO

Cestas básicas. Benefício similar ao Vale-Refeição. Lei que o instituir deverá evidenciar sua natureza indenizatória ou remuneratória. Para efeitos da Lei Complementar Federal nº 101/2000, art. 18, eventual caráter indenizatório o desqualificaria como despesa com pessoal. Quanto ao § 1º do art. 29-A da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 25/2000, em qualquer das duas condições, desde que ordinariamente concedido, a despesa com o benefício integraria o conceito de folha de pagamento.

Senhor Coordenador:

Vem a exame desta Consultoria Técnica, por determinação do Exmo. Senhor Vice-Presidente no exercício da Presidência, Conselheiro Gleno Ricardo Scherer, consulta formulada pela Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Cerro Largo, mediante “Ofício Gab. nº 059/2001” (fl. 02).

O documento, em sua parte expositiva, está lavrado nos seguintes termos:

“- os servidores municipais, através do seu Sindicato estão solicitando o pagamento de uma Cesta Básica mensal;

“- em contato telefônico com os Auditores da Regional e estes com a Central, nos informaram que isto é despesa com pessoal;

“- e assim sendo, solicitamos a confirmação por escrito.”

É a consulta.

Inicialmente, convém referirmos os termos do disposto no § 2º, art. 138 do Regimento Interno desta Corte, no sentido de informar que “*a resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto*”. (Grifamos.)

Ademais, o § 1º do referido dispositivo regimental, prevê que as consultas, sempre que possível, devem ser instruídas “*com parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente*”, o que, entretanto, não foi efetuado.

1. Assim como o Vale-Refeição, as chamadas Cestas Básicas, que, normalmente, constituem-se de um conjunto de gêneros alimentícios, são utilizadas pelos empregadores para concessão de ganho material aos seus empregados, como forma alternativa ao incremento salarial direto.

Notemos que ambos os expedientes possuem o mesmo propósito, qual seja o de, precipuamente, melhorar a alimentação do trabalhador. Embora por instrumentos diferentes, tanto a concessão do auxílio em forma de vales, com valor definido, como a entrega de produtos *in natura*, ao final, atingem o mesmo resultado, ou seja o acesso dos beneficiados a uma melhor condição alimentar.

Convém lembrarmos que o auxílio alimentar aos trabalhadores foi originalmente introduzido pela Lei Federal nº 6.321, de 14-4-76, regulamentada pelo Decreto nº 5, de 14-01-91, constituindo-se em vantagem de natureza trabalhista, integrante do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, que previa como incentivo para quem o instituisse uma redução de até 5% do lucro tributável para fins de imposto de renda, do dobro das despesas realizadas com o Programa.

Claro, portanto, que, sob o ponto de vista da vantagem tributária, de nenhum proveito seria o programa para as Pessoas Jurídicas de Direito Público, enquanto empregadores.

Tal legislação, destarte, não foi recepcionada no âmbito público, obrigando-se a própria União, posteriormente, a editar a Lei nº 8.640, em 17-9-92, regulamentada pelo Decreto 969, de 03-11-93, criando o “*auxílio-alimentação*” aos servidores civis dos seus órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, sujeitos à jornada de trabalho de quarenta horas semanais.

O Estado do Rio Grande do Sul, da mesma forma, através da Lei nº 10.002, de 06-12-93, foi autorizado a instituir um sistema de “*Vale-Refeição*”, no âmbito da Administração Direta e das Autarquias.

Consequentemente, em nível municipal, também necessário se faria a edição de lei autorizadora para a instituição de benefícios desse jaez, tendo-se, ainda, em conta, a competência privativa do Município para organizar seu funcionalismo, podendo, este, no dizer de Hely Lopes Meirelles (1), através do Regime Jurídico dos seus servidores, “*consignar outras restrições e vantagens, além das previstas na Constituição da República para os servidores em geral, desde que atendam ao interesse público e não somente a conveniências pessoais desses*”.

Apenas para bem identificar a similaridade dos benefícios aqui tratados, cabe-nos transcrever o artigo da legislação federal inspiradora de sua criação, que assim dispôs, já no Decreto nº 2.101 de 23-12-96 que deu nova redação ao *caput* do artigo 4º do citado Decreto nº 5/91:

“Art. 4º - Para a execução dos programas de alimentação do trabalhador, a pessoa jurídica beneficiária pode manter serviço próprio de refeições, **distribuir alimentos e firmar convênio com entidades fornecedoras de alimentação coletiva, sociedade civis, sociedades comerciais e sociedades cooperativas**” (Grifamos.)

Destacadas aí estão, dentre as modalidades previstas, as duas que são objeto do presente exame, a *Cesta Básica*, através da distribuição de alimentos, e o *Vale-Refeição*, (também designado como *Vale-Alimentação*, *Auxílio-Refeição* e outros nomes similares) mediante os convênios referidos na legislação pertinente.

2. Por outro lado, se, com relação ao *Vale-Refeição*, aceso debate vem se travando nos mais diversos foros no sentido de delinear sua natureza indenizatória ou remuneratória, no que concerne às Cestas Básicas deparamo-nos com insuficiência de regramento, de doutrina, e de jurisprudência envolvendo sua concessão. Ora, sendo, ambos, como já o demonstramos, mecanismos de mesma gênese e objetivo, lícito que toda a consideração que produzamos sobre o instituto do Vale-Refeição aproveite da mesma forma ao seu similar citado.

Salientemos a real importância quanto à definição da natureza indenizatória ou remuneratória de tais benefícios, eis que, admitida a primeira hipótese, estes se restringiriam à “*benesse concedida para otimizar o desempenho da atividade laboral*”. (2)

Prevalecendo o segundo entendimento (natureza remuneratória), haverá repercussões no montante salarial concedido, com as conseqüências daí decorrentes.

Examinando, o tratamento que vem sendo dado à matéria no âmbito deste Tribunal, devemos referir, primeiramente a Informação nº 225/99 (3), quando, discorrendo sobre o Vale-Refeição, em elucidativo trecho de introdução, refere o seguinte:

“(…) *convém lembrarmos que benefícios de natureza alimentar, são decorrentes de uma tendência social de minimizar os baixos salários percebidos pela grande maioria dos trabalhadores. Compensa-se ao empregado seus gastos com alimentação, deixando mais do salário para fazer frente a outras despesas, sem que sobre esta parcela incidam reflexos salariais e contribuições sociais ou previdenciárias.*

“Tal medida ganhou apoio governamental, através do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, instituído pela Lei nº 6.321, de 14-07-76, regulamentada pelo Decreto nº 05, de 14-01-91, que permite que as empresas se beneficiem com redução de até 5% do lucro tributável para fins de imposto de renda, do dobro das despesas com o programa realizadas.”

A seu turno, o citado Parecer de nº 36/99 da Auditoria, também tratando do benefício do Vale-Refeição, historia:

“(…)

“A importância de bem delimitar este quadro está em que a natureza da vantagem só pode ser compreendida, **em cada caso específico, nos termos em que foi legalmente instituída**. É assim que têm decidido os Tribunais, inclusive o Superior Tribunal de Justiça, que ao perquirir a natureza de vantagens similares, instituídas nas mais diversas relações de trabalho - seja contratual privada, dita ‘de emprego’, seja estatutária ou pública - voltam-se à determinação da **ratio legis** e aos contornos concretamente conferidos ao benefício.” (Grifos nossos.)

“(…) A jurisprudência têm, em regra, pronunciado-se ora pela natureza indenizatória, ora pela natureza remuneratória de vantagens semelhantes à vista do seu específico regramento legal de modo que, quando invocada, deve o intérprete ter o cuidado de bem apreender a **ratio decidendi** de cada caso, concretamente utilizado como paradigma.”

Portanto, o entendimento expressado é o de que a lei que introduzir o benefício, seja com a denominação de *Vale-Alimentação*, *Vale-Refeição*, *Auxílio-Alimentação*, *Cestas Básicas* ou outro similar, deverá estabelecer

seu caráter indenizatório ou remuneratório, ainda que tacitamente, ou seja, cujos dispositivos evidenciem uma natureza ou outra.

Lembre-mos que, no caso presente, ainda não foi editada a competente legislação, estando a administração municipal e o sindicato de servidores em negociações.

3. Importante destacarmos que este Tribunal, em Sessão Plenária de 27-6-2001, examinando consulta contida nos autos do Processo nº 10.302-02.00/00-6, por meio da qual seu autor objetivava saber se o “Vale-Alimentação”, instituído por lei local, estaria inserido no conceito de folha de pagamento a que alude o § 1º do art. 29-A da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 25/2000, assim se pronunciou:

“c) quanto às despesas com ‘Vale-Alimentação’, segundo se depreende do contido na Lei Municipal nº 807/00, o pagamento do benefício, ainda que em conta especial, ‘desvinculada da folha de pagamento’, tem caráter ordinário, ocorrendo mensalmente. Ainda que mantenha caráter indenizatório, portanto, esta característica não permite excluí-lo do cálculo para a fixação do limite do § 1º do art. 29-A da Constituição Federal, tal como ocorre com outras despesas de caráter indenizatório, efetuadas com ordinariade.”

Tal decisão estribou-se no entendimento exarado no Parecer nº 9/2001 da Auditoria, quando, analisando o referido conceito de *folha de pagamento*, diz que “*efetivamente, a noção de ‘folha de pagamento’ não se confunde com a de remuneração, pois, se é certo que toda verba remuneratória compõe a folha de pagamento, não é menos verdadeiro que há a possibilidade de, na folha de pagamento constarem verbas de caráter indenizatório, quando ordinárias e com continuidade, como é o caso da verba de representação*”. Registramos que tal entendimento foi ratificado pelo Pretório, em Sessão de 01-8-2001, ao acolher o Parecer nº 46/2001 da Auditoria.

Temos, então, que a aquela decisão deu-se no sentido de que o Vale-Alimentação, conquanto na circunstância examinada mantivesse caráter indenizatório, pela ordinariade e continuidade da sua concessão, deveria integrar o montante previsto para o total da ***folha de pagamento da Câmara de Vereadores***.

Transpondo, no entanto, o debate para o âmbito da Lei Complementar Federal nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, veremos que, no seu artigo 18, a expressão “*despesa total com pessoal*”, consoante consignado no *Estudo Sobre Alguns Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal* e na Informação nº 73/2000 (4), vincula-se, expressamente, a “**quaisquer espécies remuneratórias**”, ficando claro que **despesas de natureza indenizatória em nenhuma circunstância poderão fazer parte do somatório de gastos ali previstos**.

Assim, tanto para o Vale-Refeição quanto para as Cestas Básicas, benefícios similares que são, vale o entendimento de que, se a lei que venha a ser aprovada atribuir-lhes natureza indenizatória não deverão os valores com eles despendidos serem incluídos dentre as parcelas que compõem a “despesa total com pessoal”, ***considerando-se o disposto no referido art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal***.

Respondendo, pois, ao perguntado, devemos dizer que, se houver por bem a Administração Municipal instituir o benefício da concessão de Cestas Básicas aos seus servidores, deverá fazê-lo através de lei específica que estabeleça igualmente seu caráter indenizatório ou remuneratório.

Ademais, deverá ser levado em conta que, em qualquer das duas condições, para efeitos do artigo 29-A da Constituição Federal, tais despesas, se realizadas ordinária e continuamente, incluir-se-ão no montante estabelecido para constituir o total de dispêndios com *folha de pagamento*, independentemente de seu caráter indenizatório ou remuneratório (5), enquanto que, para fins de enquadramento na Lei de Responsabilidade Fiscal, somente se lhe for atribuído natureza remuneratória será considerado como despesa com pessoal.

Alertamos, contudo, o consulente, no caso de opção pelas Cestas Básicas, que, para aquisição dos produtos, é exigido processo licitatório, que poderá apresentar complexidade, na medida em que os gêneros alimentícios estarão sujeitos à variabilidade sazonal dos preços e disponibilidade talvez incerta, parecendo-nos a utilização do Vale-Refeição instituição suficientemente normatizada e de uso consagrado como alternativa de bem maior praticidade.

Estas as considerações que entendemos pertinentes e que submetemos à sua apreciação.

(1)*In Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros Editores, 6ª Edição atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, São Paulo, 1993, p. 436.

(2)Definição retirada do Agravo de Instrumento nº 597168269, em decisão da 3ª Câmara Cível do Egrégio

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Tribunal de Justiça de 06.11.97.

(3)Aprovado pelo Tribunal Pleno em 01-12-99, juntamente com o Parecer nº 36/99 da Auditoria.

(4)O *Estudo*, juntamente com o Parecer nº 69/2000 da Auditoria, bem como esta Informação nº 73/2000 foram aprovados em Sessão Plenária de 08-11-2000.

(5)Reforçando, podemos referir que, no caso de que possuísse caráter indenizatório e não fosse realizada com ordinariade, não seria passível de inclusão no conceito de *folha de pagamento*.

Em 03/10/2001.PAULO LUIZ SQUEFF CONCEIÇÃO, Auditor Público Externo. PAULO LOURENÇO MACHADO, Auditor Público Externo.

De acordo com as considerações expendidas e, em face da determinação contida à fl. 2, encaminhe-se o expediente à DCF para que se proceda à distribuição. Em 03-10-2001. Bel. WILSON LUIS JOHANSEN, Coordenador.

Processo nº 2572-02.00/01-1 - O Tribunal Pleno, em sessão de 13-02-2002, à unanimidade, acolhendo o Voto do Senhor Conselheiro-Relator, ressaltando o contido no artigo 138, parágrafo 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto, decide remeter ao Executivo Municipal de Cerro Largo cópia da Informação nº 149/2001, da Consultoria Técnica, folhas 05 a 12.