RESOLUÇÃO TCE/TO Nº 322/2015 - Pleno

1. Processo nº: 6803/2014
2. Classe de Assunto: 3 – Consulta
2.1 Assunto: 01 – Consulta sobre legalidade da concessão de “auxílio-paletó” aos vereadores do município de Porto Nacional
3. Entidade Origem: Câmara Municipal de Porto Nacional
4. Responsável: Geylson Neres Gomes
5. Relator: Conselheiro Alberto Sevilha
6. Representante do Ministério Público: Procurador de Contas Zailon Miranda Labre Rodrigues
7. Advogado: Murillo Duarte Porfirio di Oliveira

EMENTA. CONSULTA CÂMARA DE VEREADORES PORTO NACIONAL. AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. VEDAÇÃO DO ART. 37, §4º.

8. Decisão:

8.1 Tratam os presentes autos de Consulta subscrita pelo Sr. Geylson Neres Gomes, Presidente da Câmara Municipal de Porto Nacional, objetivando sanar suas dúvidas acerca das seguintes indagações:

- É legal estabelecer concessão de auxílio paletó nsalmente mediante pagamento em pecúnia, por meio de depósito em conta, juntamente com o subsidio do vereador, para que o mesmo proceda a aquisição de "terno", a fim de exercer a atividade parlamentar;

- É legal estabelecer concessão de auxílio paletó mensalmente mediante concessão de um cartão ou vale terno em loja previamente vencedora de um certame licitatório, a fim de proceder a vestimenta dos vereadores para o exercício da atividade parlamentar;

- É ilegal a concessão de auxílio-paletó aos vereadores, face a vedação constitucional expressa no art. 39, §40 da CF/88.

8.2 Considerando que inobstante o consulente relatar uma situação própria, os quesitos formulados podem ser respondidos em tese, em razão da permissão contida no art. 150, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (RI-TCE/TO), e ainda, tendo em vista a pertinência temática com as atribuições desta Corte.

8.3 RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, ante as razões expostas pela Relatora, e com fundamento as disposições contidas no art. 1º XIX da Lei Estadual nº 1284/2001 c/c arts. 151 e 152 do RI-TCE/TO:

I. Conhecer da Consulta formulada pelo Geylson Neres Gomes, Presidente da Câmara Municipal de Porto Nacional, em conformidade com o art. 150, incisos I a V, e § 3º do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (RI-TCE/TO), por se tratar de matéria de competência deste Tribunal de Contas.

II. Responder ao consulente nos termos que seguem:

a) É ilegal estabelecer concessão de auxílio-paletó mensalmente mediante pagamento em pecúnia, por meio de depósito em conta, juntamente com o subsídio do vereador, tendo em vista a vedação do § 4º, do art. 37 da Constituição Federal.

b) É ilegal estabelecer concessão de auxílio paletó mensalmente mediante concessão de um cartão ou vale terno em loja previamente vencedora de um certame licitatório, tendo em vista a vedação do § 4º, do art. 37 da Constituição Federal.

c) Sim, é ilegal a concessão de auxílio-paletó aos vereadores, face a vedação constitucional expressa no art. 37, §4º da Constituição Federal

III. Esclarecer ao consulente que a resposta a presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese e não do caso concreto, consoante o disposto no art. 152 do RI-TCE/TO.

IV. Determinar a publicação desta Decisão no Boletim do TCE-TO, para que surta os efeitos legais necessários.

V. Alertar ao consulente que observe a legislação aplicável a matéria, na medida em que o Tribunal poderá apurar, por ocasião das auditorias e inspeções, quando julgar oportuno, a exatidão e a legitimidade da prestação de serviço voluntário no âmbito municipal de Porto Nacional.

VI. Determinar à Secretária do Tribunal Pleno que intime pessoalmente o Procurador do Ministério Público junto a esta Corte de Contas que atuou nos autos.

VII. Determinar à Secretária do Tribunal Pleno que remeta ao consulente cópia do Relatório, Voto e Decisão.

VIII. Após cumpridas todas as formalidades legais, remetam-se à Coordenadoria de Protocolo para adoção das providências de sua alçada.

Presidiu o julgamento o Conselheiro Presidente, Conselheiro Manoel Pires dos Santos. Os Conselheiros José Wagner Praxedes, Napoleão de Souza Luz Sobrinho, Doris de Miranda Coutinho, Severiano José Costandrade de Aguiar, André Luiz de Matos Gonçalves acompanharam o Relator, Conselheiro Alberto Sevilha. Esteve presente a Procuradora-Geral de Contas, Litza Leão Gonçalves. O resultado proclamado foi por unanimidade.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos 13 dias do mês de maio de 2015.

1. Processo nº: 6803/2014
2. Classe de Assunto: 3 – Consulta
2.1 Assunto: 01 – Consulta acerca da criação do benefício de auxilio alimentação aos servidores públicos municipais e dos agentes políticos (vereadores) da Câmara de Vereadores em pecúnia sobre percentual da remuneração
3. Entidade Origem: Câmara Municipal de Porto Nacional
4. Responsável: Geylson Neres Gomes
5. Relator: Conselheiro Alberto Sevilha
6. Representante do Ministério Público: Procurador de Contas Zailon Miranda Labre Rodrigues
7. Advogado: Murillo Duarte Porfirio di Oliveira

8. RELATÓRIO Nº 48/2015

8.1. Tratam os presentes autos de Consulta subscrita pelo Sr. Geylson Neres Gomes, Presidente da Câmara Municipal de Porto Nacional à época, objetivando obter esclarecimentos acerca da legalidade na concessão de auxílio alimentação em pecúnia para vereadores e servidores, razão pela qual promove a presente consulta à Corte de Contas com o objetivo de sanar as seguintes indagações:

- ✓ É legal estabelecer concessão de auxílio-alimentação mensalmente mediante pagamento em pecúnia, por meio de depósito em conta do vereador, para que o mesmo proceda a aquisição de "alimentos";
- ✓ É legal estabelecer concessão de auxílio-alimentação mensalmente mediante concessão de um cartão ou vale alimentação em restaurante previamente vencedora de um certame licitatório em favor dos servidores públicos e dos vereadores;
- ✓ É ilegal a concessão de auxílio-alimentação em pecúnia aos vereadores, face a vedação constitucional expressa no art. 39, §4 da CF/88.

8.2. Por meio do Despacho 372/2014, de lavra do Conselheiro Substituto Fernando César Benevenuto Malafaia, destaca que a referida consulta atende os requisitos previstos no art. 150 do Regimento Interno desta Corte de Contas (RI-TCE/TO), reconhece a documentação enviada, como consulta e determina a remessa à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios (COACC), ao Corpo Especial de Auditores e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para as devidas manifestações, e, posteriormente, volvam-me conclusos.

8.3. Após o exame da matéria, a Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios (COACC), emitiu o Parecer Técnico Jurídico nº

0155/2014, da lavra da Analista de Controle Externo, Orcilene Nonato Oliveira, cuja conclusão transcrevemos abaixo:

> Diante dessas considerações, em juízo de cognição administrativa, e em observância às garantias constitucionais que regem nosso sistema de comando, entendo ser necessária a observância do texto constitucional e os preceitos inscritos nos diplomas legais, relacionados à matéria. Dessa feita, as considerações acima tecidas têm relevância para posicionar a pretensão do Consulente no quadro de valores acima esposados e as implicações jurídicas à luz do regime jurídico pátrio.
>
> Posto isso, com base no regramento constitucional não é possível estabelecer auxílio-alimentação aos vereadores, já em relação aos servidores da Câmara é viável a concessão desde que observado os parâmetros legais. (Grifarmos)

8.4 O Corpo Especial de Auditores exarou seu entendimento através do Parecer nº 2.390/2014, da lavra do Conselheiro Substituto Fernando Cesar Benevenuto Malafaia, manifestando-se no sentido de que:

> "Pelo exposto, externo o meu entendimento no sentido de que a presente consulta deve ser respondida nos termos delineados no Parecer Técnico Jurídico da Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios, ou seja, não existe possibilidade de a Câmara Municipal de Porto Nacional criar/regulamentar o auxílio-alimentação para os senhores Vereadores Municipais, e que a criação deste auxílio para os servidores públicos municipais é possível, desde que haja previsão na Lei Orçamentária Anual e obedeça os parâmetros legais pertinentes". (grifo nosso)

8.5. Por fim, o representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Zailon Miranda Labre Rodrigues, opinou por meio do Parecer nº 2279/2014, que:

> Ante o exposto, este Ministério Público de Contas, por seu representante signatário, nos termos do Art. 1º, XIX, § 5º da Lei 1.284/2001, entende que o Tribunal de Contas deverá CONHECER a presente consulta em apreço, por preencher o requisito de admissibilidade pela observância do § 3º do art. 150 do RI-TCE/TO, e manifestar entendimento pela legalidade de concessão do benefício de auxílio-alimentação de caráter remuneratório ao servidor público da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Nacional.

É o Relatório.

9. VOTO

9.1 DA ADMISSIBILIDADE

9.1.1. As consultas dirigidas a esta Corte de Contas são regulamentadas pelo art. 1º, XIX, e §5º da Lei Estadual nº 1.284/2001 (LO-TCE/TO) c/c arts. 150 a 155 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (RI-TCE/TO).

9.1.2. Após análise dos autos, verifica-se que a consulta em apreço preenche os requisitos de admissibilidade traçados nos incisos I a V, do art. 150 do RI-TCE/TO.

9.1.3. Nesse contexto, impõe elucidar apenas que inobstante o consulente relatar uma situação própria, os quesitos formulados podem ser respondidos em tese, em razão da permissão contida no art. 150, § 3º, do RI-TCE/TO, e ainda, tendo em vista a pertinência temática com as atribuições desta Corte.

9.1.4. Desta forma, entendemos que o Tribunal Pleno deve conhecer a presente consulta, oferecendo, contudo, uma resposta em tese ao consulente.

9.2 DO MÉRITO

9.2.1. Feitas as considerações iniciais, passamos à análise do mérito da presente peça consultiva.

9.2.2. Em linhas gerais, o consulente questiona acerca da possibilidade criação do benefício de auxílio alimentação, em pecúnia, sobre percentual da remuneração aos servidores públicos municipais e dos agentes políticos (vereadores) da Câmara de Vereadores do município de Porto Nacional.

9.2.3. Primeiramente salientamos que a remuneração dos vereadores se dá de acordo com estatuído na Constituição Federal, em seu Parágrafo 4º, do artigo 39, vejamos:

> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide ADIN nº 2.135-4)
> (...)
> § 4º 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 remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

9.2.4. Da leitura do dispositivo constitucional, destacamos que os subsídios dos agentes políticos locais devem ser fixados em Lei, de iniciativa da Câmara Municipal, observando o princípio da anterioridade, conforme disciplina o art. 11 da Carta Magna.

9.2.5. Do exposto acima, pode-se verificar a incompatibilidade da concessão do auxílio alimentação àqueles que recebem subsídios, neste sentido o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grade Sul, ao se deparar com situação idêntica, manifestou-se contrário a concessão ao auxílio a membros do poder legislativo, in verbis:

> CONSULTA. PODER LEGISLATIVO. AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. VEREADORES. INAPLICABILIDADE.
>
> RELATÓRIO
> Trata o presente processo de Consulta formulada pelo Senhor Nadim Harfouche, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Viamão, acerca da possibilidade de pagamento de auxílio-alimentação a Vereadores.
> Submetida a matéria à apreciação da Consultoria Técnica deste Tribunal, esta manifestou-se através da Informação nº 015/2011 (fls. 06-13). A matéria foi posteriormente encaminhada à douta Auditoria, onde a Auditora Substituta de Conselheiro Dra. Rozangela Motiska Bertolo se manifestou mediante o Parecer nº 36/2011(fls. 16-22), no qual se manifesta pela impossibilidade da concessão.
> É o relatório.
> VOTO.
> No exame, verifico que a consulta recebeu a atenção devida, conforme demonstram os estudos realizados nas instâncias técnicas desta Casa.
> Conclui a douta Auditoria, nos seguintes termos: “Para bem situarmos a matéria, necessário fazer a distinção entre verba remuneratória e verba indenizatória. Verba remuneratória possui caráter retribuído e alimentar, associa-se à subsistência do agente e de seus dependentes, representando o valor recebido pela prestação de uma atividade ou serviço, sendo paga, no caso dos agentes políticos, por meio de subsídio, de forma contínua e regular. Já a verba indenizatória, possui caráter ressarcitório, ou seja, visa à compensação de uma redução do patrimônio jurídico do agente sofrida em razão do exercício de funções próprias da posição pública ocupada.

> Feita essa distinção, pode-se qualificar o auxílio alimentação, na situação questionada, como de caráter remuneratório.
> Por todo o exposto, objetivamente, tem-se que a concessão de auxílio alimentação é incompatível com a remuneração dos vereadores por subsídio. ” Assim, entendendo que a presente consulta pode ser admitida, pois preenchidos os requisitos regimentais próprios, e ressaltando que a resposta à mesma não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto (art. 138, § 2º, do RITCE), acolho o entendimento contido na manifestação da douta Auditoria desta Casa, em face do que VOTO por enviar-se à consulente cópia do Parecer da Auditoria nº 36-2011, a fim de atender as indagações apresentadas. *(*Tipo *Processo* CONSULTA: Número 002414-02.00/11-5 Anexos 000000-00.00/00-0 Data 22/02/2012 Publicação 16/03/2012 Boletim 290/2012 Órgão Julg. TRIBUNAL PLENO Relator: CONS. ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER Gabinete ESTILAC XAVIER Origem LEGISLATIVO MUNICIPAL DE VIAMÃO)

9.2.6. Cumpre ressaltar, que com referência ao subsídio em parcela única, visa impedir os conhecidos penduricalhos incidentes sobre a remuneração dos servidores públicos detentores de mandato eletivo, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais facilitando distorções remuneratórias, o que é diverso de reconhecer direito a direitos sociais concedidos indistintamente a todos.

9.2.7. Quanto ao segundo questionamento, acerca da possibilidade da concessão de auxílio-alimentação em favor dos servidores públicos, entendemos ser possível, desde que prevista em Lei municipal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo possuir dotação orçamentária própria e observar o princípio da isonomia, ou seja, alcançar a totalidade de seus servidores ativos.

9.2.8. No entanto, o que pode vir a gerar sérias controvérsias, se não devidamente regulamentado em Lei, é o fato deste auxílio, que hoje é considerado em decisões dos Tribunais Superiores como verba indenizatória, se pago em pecúnia, passar a ser considerado como verba remuneratória, com natureza econômica. Se entendido como verba remuneratória, as consequências seriam, entre outras, a incorporação aos vencimentos e proventos dos servidores ativos e aposentados e o consequente pagamento de imposto de renda sobre o valor do “auxílio”, e a observância da paridade para os aposentados.

9.2.9. É de extrema importância deixar claro que a referida vantagem não integre o vencimento, remuneração ou salário, nem se incorpore a estes para quaisquer efeitos, bem como não seja computado para efeitos de quaisquer vantagens que o servidor perceba ou venha a perceber, além de não

se sujeitar à incidência de quaisquer contribuições de competência do Município.

9.2.10. Neste contexto entendemos ser clara a finalidade do “auxílio-alimentação” de natureza indenizatória, ou dos “vales-alimentação”, qual seja: remunerar as refeições dos servidores quando em atividade, se inativo o servidor, por qualquer motivo, deixa de percebê-los.

9.2.11. Entendemos ser importante mencionar que quaisquer concessões devem vir contempladas em Lei, inclusive o auxílio-alimentação, pois, sob o ponto de vista do Princípio da Legalidade, o administrador, no que consiste à concessão de vantagens, só pode fazer o que a lei lhe faculta:

> "O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade do seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal ou que exceda o âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe à anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular. De fato, este pode fazer tudo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe; aquela só pode fazer o que a lei "autoriza" e, ainda assim, quando e como autoriza. Vale dizer, se a lei nada dispuser, não pode a Administração Pública agir, salvo em situação excepcional (grande perturbação da ordem, guerra)”. (GASPARINI, Diógenes, in Direito Administrativo, Ed. Saraiva, SP, 1989, p. 06) (grifamos).

9.2.12. Portanto, indiscutível a necessidade de regulamentação por absoluta previsão em Lei, no caso da concessão da vantagem proposta, definindo claramente seu caráter indenizatório.

10. CONCLUSÃO

10.1. Por todo o exposto, tendo em vista as disposições contidas no art. 1º XIX da Lei Estadual nº 1284/2001 c/c arts. 151 e 152 do RI-TCE/TO, acompanhando o posicionamento da Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios, Corpo Especial de Auditores, Procuradoria de Contas VOTO no sentido de que este Tribunal de Contas, adote as seguintes providências:

I. Conhecer da Consulta formulada pelo Geylson Neres Gomes, Presidente da Câmara Municipal de Porto Nacional, em conformidade com o art. 150, incisos I a V, e § 3º do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (RI-TCE/TO), por se tratar de matéria de competência deste Tribunal de Contas.

II. Responder ao consulente nos termos que seguem:

a) É ilegal estabelecer concessão de auxilio alimentação, mensalmente mediante pagamento em pecúnia, por meio de

depósito em conta, juntamente com o subsídio do vereador, tendo em vista a vedação do § 4º, do art. 37 da Constituição Federal.

b) É legal estabelecer concessão do Auxílio alimentação aos servidores municipais da Câmara de Porto Nacional desde que o benefício esteja amparado em Lei e previsto na Lei Orçamentária Anual

c) Sim, é ilegal a concessão de Auxílio Alimentação aos vereadores, face a vedação constitucional expressa no art. 37, §4º da Constituição Federal

III. Esclarecer ao consulente que a resposta a presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese e não do caso concreto, consoante o disposto no art. 152 do RI-TCE/TO.

IV. Determinar a publicação desta Decisão no Boletim do TCE-TO, para que surta os efeitos legais necessários.

VI. Determinar à Secretária do Tribunal Pleno que intime pessoalmente o Procurador do Ministério Público junto a esta Corte de Contas que atuou nos autos.

VII. Determinar à Secretária do Tribunal Pleno que remeta ao consulente cópia do Relatório, Voto e Decisão.

VIII. Após cumpridas todas as formalidades legais, remetam-se à Coordenadoria de Protocolo para adoção das providências de sua alçada.

GABINETE DA SEXTA RELATORIA, em Palmas, Capital do Estado, aos 13 dias do mês maio de 2015.

ALBERTO SEVILHA
Conselheiro