



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 14/12/11

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA

PROCESSO Nº 862373 – CONSULTA

PROCURADOR PRESENTE À SESSÃO: GLAYDSON MASSARIA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

PROCESSO: 862.373

NATUREZA: Consulta

PROCEDÊNCIA: Câmara Municipal de Funilândia

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de Consulta subscrita pelo Presidente e Vereadores da Câmara Municipal de Funilândia, por meio da qual apresentam as seguintes indagações:

“1) Considerando a legislação vigente, a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) vem substituir, até o momento, somente a Nota Fiscal modelo 1 e 1A. Considerando, ainda, o entendimento deste Tribunal, manifestado em seu Guia de Orientação aos Gestores Municipais, perguntamos:

1a) Poderá a Administração Pública, a partir de 1º de outubro de 2011, receber de seus fornecedores outros comprovantes como, por exemplo, a Nota Fiscal de Venda a Consumidor - modelo 2, ou Cupom Fiscal?

1b) Se sim, quais são eles?

1c) Se não, e não havendo no município, fornecedores obrigados à emissão da Nota Fiscal Eletrônica ou, quando os mesmos não se dispuserem a emitir a NF-e na condição de voluntários junto à Administração Fazendária, a fim de vender para o Município, poderá a Administração Pública Municipal realizar TODAS as suas compras em Municípios vizinhos?

2) A Câmara Municipal que oferecer cestas básicas, ou pagar auxílio alimentação aos seus servidores, observando os critérios legais, estará obrigada a contribuição previdenciária sobre esses valores?

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

2a) Pode a Câmara Municipal, independente do regime jurídico de seus servidores e de sua contribuição para o INSS ou RPPS, inscrever-se no PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador, do Ministério do Trabalho e do emprego?”

Em 30 de setembro de 2011, recebi a referida Consulta e encaminhei os autos à Comissão de Jurisprudência e Súmula, para os fins de atendimento ao disposto no art. 213, inciso I, do Regimento Interno (Resolução TC n. 12/2008), com a nova redação dada pela Resolução TC n. 1/2011, em vigor desde 1º/4/2011. Em seguida, os autos foram encaminhados à Diretoria de Controle Externo dos Municípios para que se pronunciasse sobre as questões formuladas pelos Consulentes.

É o relatório.

II – PRELIMINAR

Da análise dos pressupostos de conhecimento da presente Consulta, sobressai que os consulentes têm legitimidade para apresentá-la e que o seu objeto guarda pertinência com a competência do Tribunal, em conformidade com as disposições dos artigos 210, incisos I e VII, da Resolução TC 12/2008 (Regimento Interno).

Desta feita, preliminarmente, nos termos do art. 211, do diploma regimental, ratifico o despacho de fls. 04/05, [admitido e solicitando manifestação do órgão técnico].

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Sr. Presidente, tomo conhecimento em relação ao primeiro questionamento. Em relação ao segundo questionamento, entendo que não cabe ao Tribunal de Contas responder a pergunta, porque ela tem natureza eminentemente tributária, da alçada da Secretaria da Receita Federal e do Ministério do Trabalho.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Também acompanho o voto do Conselheiro Relator.

APROVADA A PRELIMINAR. VENCIDO, EM PARTE, O
CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

III – MÉRITO

No mérito, respondo, em tese, às indagações apresentadas pelo Consulente referentes à Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), ao fornecimento de cestas básicas ou pagamento de auxílio-alimentação aos servidores e à possibilidade de a Câmara Municipal se inscrever no PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador, do Ministério do Trabalho e do Emprego.

Inicialmente, cabe destacar que as temáticas em exame têm nítida relação com princípios relevantes da Administração Pública, tais como o da legalidade, da impessoalidade, da isonomia, da moralidade, da eficiência e da economicidade.

Consoante estudo elaborado pela Comissão de Jurisprudência e Súmula, apenas o questionamento referente aos documentos fiscais comprobatórios de despesas

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

se assemelha à matéria tratada na Consulta nº 657.617, tendo feito referência à Súmula nº 93 desta Corte de Contas. Quanto aos demais apontamentos apresentados, informou que ainda não foram enfrentados por esta Corte de Contas.

Quanto à primeira indagação relativa à possibilidade de a Administração Pública, a partir de 1º de outubro de 2011, receber de seus fornecedores outros comprovantes como, por exemplo, a Nota Fiscal de Venda a Consumidor - modelo 2, ou Cupom Fiscal, em razão de a nota fiscal eletrônica ter substituído a Nota Fiscal modelo 1 e 1-A, conforme estabelecido pelo Protocolo ICMS 19/2011 firmado no âmbito do CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária, cumpre esclarecer que esta Corte de Contas já se manifestou sobre a necessidade de existência de documentos fiscais ou equivalentes para a comprovação de despesas.

Aliás, a matéria foi sumulada por este Tribunal conforme se verifica do enunciado da Súmula 93, revisada em 26/11/08 e publicada no D.O.C. de 05/05/11:

“As despesas públicas que não se fizerem acompanhar de nota de empenho, de nota fiscal quitada ou documento equivalente de quitação são irregulares e poderão ensejar a responsabilização do gestor.”

Demais disso, na Consulta nº 657.617, submetida ao exame deste Tribunal Pleno na Sessão realizada no dia 09/04/2003, esta Corte de Contas firmou entendimento de quais são os comprovantes legais admitidos para a comprovação de despesas, **in verbis**:

“Transcrevo a Súmula 93 desta Corte de Contas, alterada no ‘MG’ de 13.12.2000:

‘As despesas públicas, ainda que precedidas de empenho, mas que não se fizerem acompanhar de nota fiscal ou documento equivalente de quitação, são irregulares e imputáveis aos responsáveis, nos termos do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal’.

O Regulamento do ICMS, atualizado até 29.04.2002 (cópia anexa dos artigos e anexos relacionados à consulta), cuida da emissão e utilização do Cupom Fiscal:

‘Art. 130 – O contribuinte do imposto emitirá, conforme as operações e prestações que realizar os seguintes documentos fiscais, cujas regras gerais sobre impressão, uso, preenchimento, prazos e escrituração são as estabelecidas no Anexo V, ressalvado o disposto no § 8º:

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

I – Nota Fiscal, modelo 1 ou 1-A;

II – Nota Fiscal de Venda a Consumidor, modelo 2;

***III – Cupom Fiscal emitido por Equipamento Emissor de Cupom Fiscal (ECF),
Terminal de Ponto de Venda (PDV) ou Máquina Registradora (MR)***

(...)

ANEXO V

Art. 29 – É obrigatória a emissão de documento fiscal por equipamento Emissor de Cupom Fiscal (ECF), observado o disposto no § 1º deste artigo, nos artigos 29 A e 32 deste Anexo e no Anexo VI (...).

Atendidas as determinações legais, o "cupom fiscal" é documento hábil para a comprovação de despesas."

Entretanto, entendo que devemos esclarecer melhor a questão, tendo em vista que o Estado de Minas Gerais foi signatário dos Protocolos ICMS nºs 10/2007, 42/2009 e 19/2011 e, portanto, as normas aplicáveis aos documentos fiscais neles previstas se aplicam no âmbito do nosso Estado.

Como bem asseverou a Unidade Técnica, às fls. 12/20, a partir de 1º de outubro de 2011, os contribuintes de Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços – ICMS que estejam enquadrados na Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, deverão emitir a Nota Fiscal Eletrônica em substituição às Notas Fiscais impressas em papel modelos 1 e 1-A, cuja utilização, em regra, tem como objetivo documentar transações de mercadorias entre pessoas jurídicas.

Cumpra registrar que a Cláusula Primeira do Protocolo ICMS nº 42/2009 estabelece algumas exceções à obrigatoriedade de emissão de Nota Fiscal Eletrônica. Senão, vejamos:

“Cláusula primeira. Acordam os Estados e o Distrito Federal em estabelecer a obrigatoriedade de utilização da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) prevista no Ajuste SINIEF 07/05, de 30 de setembro de 2005, em substituição à Nota Fiscal, modelo 1 ou 1-A, para os contribuintes enquadrados nos códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE descritos no Anexo Único, a partir da data indicada no referido anexo.

§ 1º A obrigatoriedade aplica-se a todas as operações efetuadas em todos os estabelecimentos dos contribuintes referidos nesta cláusula que estejam localizados nas unidades da Federação signatárias deste protocolo,

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

ficando vedada a emissão de Nota Fiscal, modelo 1 ou 1-A, salvo nas hipóteses previstas neste protocolo.

§ 2º A obrigatoriedade de emissão de Nota Fiscal Eletrônica - NF-e prevista no caput não se aplica:

I - nas operações realizadas fora do estabelecimento, relativas às saídas de mercadorias remetidas sem destinatário certo, desde que os documentos fiscais relativos à remessa e ao retorno sejam NF-e;

II - ao fabricante de aguardente (cachaça) e vinho, enquadrado nos códigos das CNAE 1111-9/01, 1111-9/02 ou 1112-7/00, que tenha auferido receita bruta, no exercício anterior, inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais).

III - na entrada de sucata de metal, com peso inferior a 200 kg (duzentos quilogramas), adquirida de particulares, inclusive catadores, desde que, ao fim do dia, seja emitida NF-e englobando o total das entradas ocorridas.

IV - a critério de cada unidade federada, ao estabelecimento do contribuinte que não esteja enquadrado em nenhum dos códigos da CNAE constantes da relação do Anexo Único, observado o disposto no § 3º;

V - nas operações internas, para acobertar o trânsito de mercadoria, em caso de operação de coleta em que o remetente esteja dispensado da emissão de documento fiscal, desde que o documento fiscal relativo à efetiva entrada seja NF-e e referencie as respectivas notas fiscais modelo 1 ou 1-A.”

No que tange à emissão de Nota Fiscal Eletrônica por fornecedores da Administração Pública, a Cláusula Segunda do Protocolo ICMS nº 42/2009 prevê:

“Cláusula segunda. Ficam obrigados a emitir Nota Fiscal Eletrônica - NF-e, modelo 55, em substituição à Nota Fiscal, modelo 1 ou 1-A, a partir de 1º de dezembro de 2010, os contribuintes que, independentemente da atividade econômica exercida, realizem operações:

I - destinadas à Administração Pública direta ou indireta, inclusive empresa pública e sociedade de economia mista, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

(...)”

Como se vê, há previsão expressa no âmbito do CONFAZ da obrigatoriedade da emissão da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) em substituição à Nota Fiscal, modelo 1 ou 1-A, pelos contribuintes relativamente às operações destinadas à Administração Pública direta ou indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios independentemente da atividade econômica exercida.

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

Entretanto, a Nota Fiscal de Venda a Consumidor e o Cupom Fiscal (modelo 2), não foram substituídos por qualquer forma eletrônica, e, no meu entendimento, podem ser aceitos pela Administração Pública.

Ressalta-se que, no âmbito do Estado de Minas Gerais, a Secretaria Estadual da Fazenda também firmou orientação nesse sentido por meio do Comunicado SAIF nº 44/2011, de 08/11/2011, exarado pela Superintendência de Arrecadação e Informações Fiscais, consoante cópia em anexo.

Assim, caso o Município venha adquirir bens, cujos fornecedores não estejam obrigados a emitir a Nota Fiscal Eletrônica, nada impede que a administração aceite outro tipo de documento fiscal, dentre aqueles previstos no art. 130, incisos II a VI, XVI, XVII e XXV do RICMS/2002¹.

Cabe lembrar, por oportuno, e para melhor esclarecer ao Consulente que consta do Anexo Único do Protocolo ICMS 42/2009/CONFAZ a relação dos contribuintes obrigados a emitir a Nota Fiscal Eletrônica, modelo 55, em substituição às Notas Fiscais, modelo 1 e 1-A.

De toda forma, no que tange aos fornecedores obrigados a emitir a Nota Fiscal Eletrônica, não poderá a Administração aceitar outro documento necessário à comprovação da despesa senão aquele previsto no Protocolo ICMS nº 42/2009, pois caso contrário, estará o gestor agindo em contrariedade à lei.

Como é cediço, em qualquer esfera da Administração Pública, deve o Administrador se submeter aos preceitos legais que regem sua atuação, em

¹ **Art. 130.** Para acobertar as operações ou as prestações que realizar, o contribuinte do imposto utilizará, conforme o caso, os seguintes documentos fiscais:

...

II - Nota Fiscal de Venda a Consumidor, modelo 2;

III - Cupom Fiscal emitido por equipamento Emissor de Cupom Fiscal (ECF);

IV - Nota Fiscal de Produtor e Nota Fiscal Avulsa de Produtor, modelo 4;

V - Nota Fiscal/Conta de Energia Elétrica, modelo 6;

VI - Nota Fiscal de Serviço de Transporte, modelo 7;

...

XVI - Nota Fiscal de Serviço de Comunicação, modelo 21;

XVII - Nota Fiscal de Serviço de Telecomunicações, modelo 22;

...

XXV - Nota Fiscal Avulsa;

DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT

razão do princípio da legalidade, insculpido no art. 37, **caput**, da Constituição da República.

No que toca à segunda indagação pertinente à possibilidade de a Câmara Municipal oferecer cestas básicas ou pagar auxílio-alimentação aos seus servidores e se estaria obrigada a recolher contribuição previdenciária sobre esses valores, cumpre registrar que havendo previsão legal e orçamentária, poderá ser pago auxílio-alimentação ou fornecidas cestas básicas aos servidores estatutários, conforme já assentado por esta Corte de Contas nas Consultas nº 737.713, de 04/03/09; 759.623, de 08/10/08; 716.011, de 12/03/08; 730.772, de 06/06/07; 657.567, de 16/02/05; 684.998, de 15/12/04, 687.023, de 01/12/04 e 695.555, de 16/08/06.

Posteriormente, esta Corte de Contas reiterou esta orientação, conforme se verifica do parecer da lavra do Rel. Conselheiro Cláudio Terrão na Consulta n.º 850.363, aprovado na Sessão de 20/09/2011, da lavra do Conselheiro Cláudio Terrão, *in verbis*:

“CONSULTA - CÂMARA MUNICIPAL - VALE-ALIMENTAÇÃO - BENEFÍCIO DE NATUREZA INDENIZATÓRIA - CONCESSÃO AOS DETENTORES DE MANDATO ELETIVO E A TODOS OS SERVIDORES PÚBLICOS - POSSIBILIDADE - PRECEDÊNCIA DE LEI MUNICIPAL E PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - OBSERVÂNCIA DA LEI FEDERAL N. 8.666/93 PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA FORNECEDORA DE VALES-ALIMENTAÇÃO. Possibilidade de concessão de vale-alimentação aos servidores públicos em geral, abrangendo os cargos de livre nomeação e exoneração, e aos detentores de mandato eletivo, com a natureza de verba indenizatória. O benefício do vale-alimentação deve ser precedido de lei municipal, estar previsto na lei de diretrizes orçamentárias, bem como seguir os procedimentos da Lei de Licitação e Contratos para contratação da empresa responsável pelo seu fornecimento, conforme entendimento assentado nas Consultas nº 737.713, de 04/03/09; 759.623, de 08/10/08; 716.011, de 12/03/08; 730.772, de 06/06/07; 657.567, de 16/02/05; 684.998, de 15/12/04 e 687.023, de 01/12/04.” (g.n.)

Quanto à possibilidade de serem fornecidas cestas básicas aos servidores estatutários, o Tribunal Pleno, na Sessão de 16/08/06, posicionou-se favoravelmente, na Consulta nº 695.555, nos termos do parecer exarado pelo Conselheiro Moura e Castro:

DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT

“Município. Fornecimento de Cesta Básica a Servidores. Possibilidade, desde que haja Autorização Legislativa e Previsão Orçamentária.”

Cumpré destacar que os valores pagos a título de auxílio-alimentação, ao meu sentir, possuem caráter indenizatório, não se incorporando à remuneração do servidor para fins de aposentadoria e, portanto, tal parcela não pode ser considerada como base de cálculo para fins de incidência da contribuição previdenciária.

Cabe ressaltar que, no âmbito federal, a Lei nº 8.460/92 que dispõe sobre a concessão de antecipação de reajuste de vencimentos e de soldos dos servidores civis e militares do Poder Executivo Federal traz em seu bojo o seguinte dispositivo:

Art. 22. O Poder Executivo disporá sobre a concessão mensal do auxílio-alimentação por dia trabalhado, aos servidores públicos federais civis ativos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

§ 1º A concessão do auxílio-alimentação será feita em pecúnia e terá caráter indenizatório.

.....

§ 3º O auxílio-alimentação não será:

- a) incorporado ao vencimento, remuneração, provento ou pensão;*
 - b) configurado como rendimento tributável e nem sofrerá incidência de contribuição para o Plano de Seguridade Social do servidor público;*
 - c) caracterizado como salário-utilidade ou prestação salarial in natura.*
- (...)*

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal corrobora tal entendimento, conforme se verifica da ementa do RE 332.445/RS, que esteve sob a Relatoria do Ministro Moreira Alves:

Auxílio-alimentação. - Esta Corte tem entendido que o direito ao vale-alimentação ou auxílio-alimentação não se estende aos inativos por força do § 4º do artigo 40 da Constituição Federal, porquanto se trata, em verdade, 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 (assim, a título exemplificativo, nos RRE 220.713, 220.048, 228.083, 237.362 e 227.036). Dessa orientação divergiu o acórdão recorrido. Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF - RE 332445 / RS - RIO GRANDE DO SUL. 1ª Turma - Relator Ministro Moreira Alves. Julgamento: 16/04/2002. Pub.: DJ 24-05-2002 PP-00067)

DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT

Nesse mesmo sentido é o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. SERVIDORES PÚBLICOS. BASE DE CÁLCULO. INCIDÊNCIA SOBRE A TOTALIDADE DA REMUNERAÇÃO. LEI 9.783/1999. ACRÉSCIMO DE 1/3 SOBRE A REMUNERAÇÃO DE FÉRIAS. NÃO-INCIDÊNCIA. NOVO ENTENDIMENTO DO STJ.

1. Consoante entendimento do STJ, a Contribuição Previdenciária dos servidores públicos incide sobre a totalidade da sua remuneração. 2. A Lei 9.783/1999, para fins de incidência da referida Contribuição, define a "totalidade da remuneração" como "vencimento do cargo efetivo, acrescido de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual, ou quaisquer vantagens, (...) excluídas: I - as diárias para viagens, desde que não excedam a cinquenta por cento da remuneração mensal; II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede; III - a indenização de transporte; IV - o salário família". Precedente: REsp 731.132/PE.

3. Critério semelhante foi adotado pelo art. 4º da Lei 10.887/2004, segundo o qual "A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição", assim entendido, nos termos do § 1º, "(...) o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas: I - as diárias para viagens; II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede; III - a indenização de transporte; IV - o salário-família; V - o auxílio-alimentação; VI - o auxílio-creche; VII - as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho; VIII - a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança; e IX - o abono de permanência de que tratam o §º 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003." Precedente: REsp 809.370/SC, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, Dje 23/9/2009.

(...).

7. Agravo Regimental parcialmente provido. (STJ - AgRg no Ag 1212894/PR - Segunda Turma. Relator Ministro Herman Benjamin. Julg. 15/12/2009. Pub. DJe 22/02/2010)

Aliás, na Consulta nº 687.023, que esteve sob a minha relatoria, esta Corte de Contas também firmou entendimento de que o pagamento aos servidores de auxílio- alimentação se caracteriza como benefício pecuniário de caráter indenizatório, conforme se infere do seguinte trecho do parecer, **in verbis**:

"Inegavelmente, a concessão, pela Administração Pública, de "auxílio-alimentação", "tíquete-alimentação", "vale-refeição" ou "vale-alimentação", independentemente do nome "juris" escolhido, constitui benefício pecuniário ao servidor.

Dessa forma, para que se conclua sobre a inclusão da despesa gerada a esse título no montante de gastos com pessoal para aferição do limite fixado pela Lei

DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT

Complementar 101/2000, deve-se definir, em primeiro plano, qual a natureza jurídica desse benefício, se parcela remuneratória ou se indenizatória.

A respeito do tema, a orientação do excelso Pretório, notadamente nos Recursos Extraordinários 229652, 231216 e 236449, é pacífica em considerar que o benefício em causa tem natureza indenizatória, pois apenas visa a ressarcir valores despendidos com alimentação pelo servidor em atividade, sem, contudo, integrar sua remuneração.

A jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal Federal se coaduna com as disposições da Lei Complementar 101/2000, porquanto, e consoante se vê de seu art. 18, o Legislador detalhou, de forma minudente, as espécies remuneratórias que integram as despesas com pessoal, e não se referiu àquelas de natureza indenizatória.

A doutrina também não desborda dessa orientação, conforme se depreende da lição de Ivan Barbosa Rigolin, nestes termos:

"despesas com indenizações e com prêmios, não sendo nem constituindo quaisquer espécies remuneratórias – nem mesmo no sentido alargado que a essa expressão empresta o art. 18, 'caput', da LRF, e por maiores que sejam –, não se integram àquele somatório, escapando portanto à limitação de gasto prevista nos art. 19 e 20, da mesma lei".

Nessa mesma esteira de raciocínio, o Decreto 3.887, de 17/08/2001, que regulamenta o auxílio-alimentação no âmbito da União, determina a concessão em pecúnia desse benefício, e que ele terá caráter indenizatório (art. 2º), não se incorporando à remuneração (art. 4º, I).

E, ainda, corroborando esse entendimento, verifica-se que o órgão central de contabilidade da União (Secretaria do Tesouro Nacional), responsável pela edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, e notadamente por meio da **Portaria Interministerial 163/2001**, não aloca essa espécie de benefício entre os elementos de despesa relacionados aos gastos com pessoal, mas sim como "serviços de terceiros", mais precisamente, no elemento "**3.3.90.39.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**".

Cumpra obter, todavia, que a concessão de benefício dessa natureza deve ser precedida de lei, estar prevista na lei de diretrizes orçamentárias, ter dotação orçamentária própria, e, ainda, observar o princípio da isonomia, ou seja, o benefício deve alcançar a totalidade dos serviços da Administração municipal.

Por remate, o Administrador deverá observar, ainda, as disposições dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, conquanto contêm normas a serem seguidas para a geração de despesa pública, sobretudo aquelas de caráter continuado.

E mais: se houver a contratação de empresa para fornecimento do benefício em exame sob a forma de tíquete ou vale-alimentação ou refeição, deverão ser observadas as normas da Lei 8.666/93 (Estatuto das Licitações e Contratos).

Diante de todo o exposto, concluo que:

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 artigos 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 e, ainda, se houver a contratação de empresa para o seu fornecimento, obedecer às regras contidas na Lei 8.666/93 (Lei de Licitação e Contratos)."

DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT

Destaca-se, ainda, que recentemente, na Sessão de 23/03/2011, esta Corte de Contas, na Consulta nº. 753.449, aprovou o parecer do Relator Conselheiro Sebastião Helvécio, reafirmando tal orientação:

*“Enfatizo, com base nas Consultas n. 684998 e n. 687023 já respondidas nesta Casa, **que a despesa com auxílio-alimentação tem natureza indenizatória**, sendo que os gastos públicos a esse título não são computados para aferição dos limites de despesas totais com pessoal fixados na Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), tanto que são contabilizados no elemento "3.3.90.39.00 Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica". **Tal benefício, no entanto, deve ser precedido de lei municipal autorizativa, além de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e de dotação orçamentária específica para suportar as respectivas despesas**; tudo em consonância com o princípio da isonomia, vez que os benefícios concedidos devem alcançar a totalidade dos servidores da Administração Pública Municipal que se enquadrarem nos critérios pré-estabelecidos em lei.*

(...)

Pelo acima transcrito, observa-se que as despesas de natureza remuneratória devem ser informadas no grupo de despesas com pessoal e encargos sociais. Lado outro, as demais despesas correntes de natureza indenizatória devem ser informadas no grupo "Outras Despesas Correntes"³, conforme demonstrado a seguir:

Outras Despesas Correntes - Nessa linha, registrar as despesas correntes que não se referem às despesas com pessoal e encargos sociais e juros e encargos da dívida. São despesas com aquisição de material de consumo, **pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público, quando não se referir à substituição de servidores de categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal, além de outras despesas da categoria econômica Despesas Correntes, não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.** (grifos nossos)

Embora não haja referência expressa aos gastos dos Estados e Municípios, o Manual do Anexo de Metas Fiscais ora invocado demonstra que a União firmou posicionamento no sentido de que o auxílio-alimentação é classificado como "Outras Despesas Correntes"⁴ no demonstrativo de gastos com a saúde, nos termos a seguir mencionado:

Outras Despesas Correntes - Nessa linha, registrar as despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, **auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica Despesas Correntes, não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa, referentes às ações e serviços públicos de saúde.** Devem ser excluídas as despesas referentes às ações e serviços públicos de saúde que não atendam ao critério da universalidade, nos quais existam restrições ao atendimento aberto ao público. (grifos nossos)

Registre-se que, quando da edição da Portaria Interministerial SOF/STN 163, de 4 de maio de 2001, a classificação do pagamento de auxílio-alimentação já era feita no grupo "Outras Despesas Correntes"(código 3.3.00.00.00), sob o código 3.3.90.46.00.⁵

(...)"

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

Assim, entendo que, as parcelas pagas aos servidores a título de auxílio-alimentação não compõem base de cálculo para fins de incidência da contribuição previdenciária, pois tal adminículo possui caráter indenizatório, e, portanto, não se incorpora à remuneração do servidor estatutário para fins de aposentadoria.

De toda forma é recomendável que a lei que venha a autorizar o fornecimento de cestas básicas ou o pagamento de auxílio-alimentação aos servidores, contenha dispositivo expresso dispondo sobre a vedação da incidência de contribuição previdenciária sobre o valor do benefício pecuniário, nos moldes como foi estabelecido na Lei nº 8.460/92, aplicável aos servidores públicos federais civis ativos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional.

Relativamente à possibilidade de a Câmara Municipal, inscrever-se no PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador, do Ministério do Trabalho e do Emprego, cabe lembrar que o referido Programa foi criado pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976 e regulamentado pelo Decreto nº 5, de 14 de janeiro de 1991, para melhoria da situação nutricional dos trabalhadores de forma a promover a saúde e prevenir doenças relacionadas com o trabalho.

Destaca-se que a Unidade Técnica, ao examinar a matéria, informou que o referido programa se destina aos trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos mensais, admitindo-se a inclusão de trabalhadores com renda superior, desde que esteja garantido o atendimento da totalidade dos trabalhadores prioritários.

Entretanto, a Unidade Técnica registrou que a Cartilha do PAT, disponível no endereço http://www.mte.gov.br/Empregador/PAT/Conteudo/Cartilha_do_PAT_responde.pdf, contém orientação expressa no sentido de que os órgãos públicos sujeitos à legislação especial não são atingidos pela Lei nº 6.321/76.

Do exposto, entendo que a Câmara Municipal não poderá se inscrever no Programa de Alimentação do Trabalhador, do Ministério do Trabalho e do Emprego – PAT.

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

Tecidas as considerações acima, quanto às indagações da Consulente conclui-se que:

1) tendo em vista o disposto no Protocolo ICMS 19/2011 firmado no âmbito do CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária, a partir de 1º de outubro de 2011, tem-se que a Administração deverá exigir dos fornecedores obrigados a emitir a Nota Fiscal Eletrônica, modelo 55, o referido documento, que substituiu as Notas Fiscais, modelo 1 e 1-A.

Entretanto, a Nota Fiscal de Venda a Consumidor e o Cupom Fiscal (modelo 2), poderão ser aceitos pela Administração Pública quando forem emitidos por fornecedores que não estejam obrigados a emitir a Nota Fiscal Eletrônica, uma vez que os referidos documentos não foram substituídos por qualquer forma eletrônica e estão previstos no art. 130 do RICMS/2002.

2) a Câmara Municipal poderá fornecer cestas básicas ou pagar auxílio-alimentação aos seus servidores, desde que haja previsão legal e orçamentária. Nesse caso, as parcelas pagas aos servidores a título de auxílio-alimentação não compõem a base de cálculo para fins de incidência da contribuição previdenciária, pois tal adinículo possui caráter indenizatório, e, portanto, não se incorpora à remuneração do servidor para fins de aposentadoria.

3) a Câmara Municipal não poderá se inscrever no Programa de Alimentação do Trabalhador, do Ministério do Trabalho e do Emprego – PAT, uma vez que se sujeita à legislação especial e não figura como destinatária do disposto na Lei nº 6.321/76.

É o meu parecer.

Registra-se, ao final, que, após a deliberação deste eg. Tribunal Pleno, deverão ser adotadas as providências contempladas no art. 213, § 2º, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Sr. Presidente, em relação ao primeiro questionamento, de uma forma muito simples, entendo que a administração pública tem que observar a legislação fiscal. A resposta à consulta se limitou ao âmbito dos impostos e do consumo. Não podemos esquecer que é também questão de serviço. Então, dependendo do âmbito do município é possível que se exija nota fiscal da troca do serviço ou o recibo de pagamento autônomo; enfim, deve ser observada rigorosamente a legislação fiscal.

No que diz respeito ao segundo questionamento, também não vou aderir ao voto do Conselheiro Relator, porque é possível que o município adote o regime da CLT, e, adotando o regime da CLT, o pagamento *in natura* tem natureza remuneratória e, tendo natureza remuneratória, evidentemente que incide a contribuição previdenciária, salvo se estiver inscrito no PAT.

Quanto à resposta do próprio Ministério do Trabalho em relação à questão da inscrição ou não no PAT também decorre da primeira opção, porque se o município não tiver uma legislação especial, evidentemente que pode se inscrever. Estando ele submetido a CLT, pode se inscrever no PAT, e aí sim, estando inscrito no PAT não haverá incidência da contribuição previdenciária. Nesses pontos eu discordo da resposta que o Relator trouxe.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

CONSELHEIRO PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Eu vou pedir vista da matéria.

CONCEDIDA VISTA AO CONSELHEIRO PRESIDENTE ANTÔNIO
CARLOS ANDRADA.