

PROCESSO: GDOC 16847-360593/2015

PARECER: PA nº 76/2015

INTERESSADO: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

EMENTA: **SERVIDOR PÚBLICO. VANTAGENS.** Possibilidade de cumulação do fornecimento de refeições e benefícios com caráter semelhante instituídos pelo órgão de origem de servidor afastado para atuar na Pasta. Análise conclusiva que deverá ser feita à luz das legislações de regência de tais vantagens. Conclusão pela viabilidade de coexistir o auxílio-alimentação, instituído pela Lei nº 7.524/1991, com o sistema de “refeições subsidiadas” alcançada a partir das limitações impostas por esse diploma normativo. **Precedentes:** Pareceres CJ/SF nº 257/1992 e CJ/SEE nº 71/2009, ratificados pelo Procurador Geral do Estado, e Pareceres PA- 3 nº 375/1994, PA-3 nº 276/2000, PA nº 290/2007, PA nº 1/2010 e Parecer SUGB/CONS nº 36/2004.

1. O protocolado partiu de consulta formulada pela Diretoria de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão ao órgão jurídico que serve a Pasta concernente à regularidade da emissão de tíquetes de complemento de auxílio-alimentação em favor dos servidores afastados para exercer funções junto a todas as Unidades Administrativas da Pasta, especialmente nas hipóteses em que há percepção concomitante de vale-alimentação através de seus órgãos de origem.

2. A consulta foi instruída com cópia do Parecer CJ/SH nº 605/2014 (sem o despacho da Chefia), no qual se concluiu não haver “impedimento normativo à percepção de auxílio-alimentação fornecido pela Administração Indireta cumulativamente ao subsídio de complementação de alimentação fornecido pela pasta em que a servidora celetista está em exercício funcional, uma vez que, como dito acima, o complementar segue o principal, isto é, o benefício básico”, procedimento este adotado pela então Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, que distribuíra tais tíquetes indistintamente a todos os servidores em exercício na Pasta.

3. Prossegue o órgão consulente aduzindo que na então Secretaria de Planejamento e Gestão, ao revés, “a distribuição de benefício semelhante estava condicionado à opção, feita pelo servidor afastado, entre receber o tíquete emitido por aquela Pasta ou receber tão somente o vale-alimentação concedido ao seu cargo, função-atividade ou emprego público originário”.

4. Considerando, assim, a necessidade de se uniformizar os procedimentos relativos à gestão de recursos humanos oriundos das antigas Pastas¹, o assunto foi submetido ao exame da Consultoria Jurídica da Secretaria de Planejamento e Gestão, vindo esse órgão a concluir pela inadmissibilidade de cumulação do fornecimento de refeições e benefícios com caráter semelhante instituídos pelo órgão de origem de servidor afastado para atuar na Pasta. Consignou a Chefia:

não vislumbro qualquer justificativa para que se autorize a fruição deste mesmo serviço contratado pelo Estado – o fornecimento de refeições – por servidores que, por qualquer outro modo, já tenham a demanda de alimentação custeada pelo Estado atendida, quer em virtude de benefício pessoal instituído por lei, quer em virtude de fornecimento de refeições contratadas por seu órgão de origem.

Tratar-se-ia, em realidade, de situação na qual uma mesma necessidade – a alimentação diária do servidor no período de trabalho – viria a ser atendida, com dispêndio de recursos públicos, por duas fontes distintas, em SI inconciliáveis, sem qualquer justificativa apta para tanto.

(fls. 31/33)

5. Considerando, contudo, a divergência de entendimentos entre o órgão jurídico e a Consultoria Jurídica da Secretaria da Habitação, submeteu o assunto à apreciação da Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria Geral que, por sua vez, determinou a oitiva desta Especializada (fls. 49).

É o relato do essencial. Opinamos.

6. Cuida-se de solucionar a indagação no que diz respeito à “possibilidade de cumulação, por servidores públicos afastados, do benefício de fornecimento de refeições (tiquetes de complementação de auxílio-alimentação ou vale-refeição) com outro de caráter semelhante, eventualmente instituído pelo órgão de origem”².

7. Cumpre, em primeiro, revisitar algumas balizas já assentadas nesta Instituição no tocante ao tema.

8. O auxílio-alimentação é benefício instituído pela Lei Estadual nº 7.524, de 28 de outubro de 1991, no âmbito da Administração Centralizada do Estado, *sob a forma de distribuição de documentos para aquisição de gêneros alimentícios*,

1 Como cediço, a denominação da Secretaria de Gestão Pública passou para Secretaria de Governo, e a então Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, para Secretaria de Planejamento e Gestão (artigo 1º do Decreto nº 61.035, de 1º de janeiro de 2015).

2 Nos termos do despacho da Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria Geral à fl. 49.

“in natura” ou preparados para consumo imediato, em estabelecimentos comerciais (artigo 1º).

9. A vantagem é restrita aos servidores cuja remuneração não ultrapasse 141 Unidades Fiscais do Estado de São Paulo (artigo 8º, inciso I, do Decreto Estadual nº 34.064/1991, com a redação dada pelo Decreto nº 50.079/2005), e há expressa previsão no sentido de que *será contemplado uma única vez o funcionário ou servidor que acumule regularmente cargos, empregos ou funções públicas da Administração Centralizada do Estado* (artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 7.524/1991).

10. A propósito dos diversos precedentes citados pelos órgãos jurídicos sobre o tema, cumpre-nos destacar que a conclusão alçada no sentido de serem acumuláveis o **auxílio-alimentação** com benefícios de caráter semelhante residuiu no exame do próprio diploma de regência deste benefício. O Parecer **PA-3 nº 276/2000** muito bem aponta essa questão:

O Parecer nº 257/92, da Consultoria Jurídica da Secretaria da Fazenda, pela peculiaridade de ter sido aprovado pelo Senhor Procurador Geral do Estado, fixou o entendimento de que o benefício instituído pela Lei Estadual nº 7.542/91 poderia conviver com o sistema das refeições subsidiadas, na medida em que a única limitação existente na lei seria a cumulação do auxílio-refeição com o Programa de Alimentação do Trabalhador.

11. Como bem lembrou a Consultoria Jurídica da Secretaria da Habitação, essa única limitação não mais subsiste no ordenamento, uma vez que a Lei Complementar Estadual nº 1.250, de 3 de julho de 2014, revogou o inciso V do artigo 4º da Lei nº 7.524/1991, o qual expressamente desautorizava a extensão do benefício por ela instituído ao servidor *“beneficiado com base em Programa de Alimentação do Trabalhador, na forma da Lei Federal nº 6.321, de 14 de abril de 1976”*.

12. O subscritor do Parecer CJ/SF nº 257/1992, já referido, analisando o auxílio-alimentação em cotejo ao fornecimento de refeições subsidiadas, refere que o alcance do primeiro benefício *“é bem mais amplo do ponto de vista objetivo (na medida em que também propicia a aquisição de gêneros in natura), embora mais restrito do ponto de vista subjetivo (abarcando apenas a parcela mais humilde do funcionalismo)”*.

13. Já no tocante ao sistema de fornecimento de refeições³ é entendimento assentado nesta Instituição, a partir da aprovação do Parecer PA-3 nº 375/1994⁴,

3 Também tratada como “refeições subsidiadas” ou “auxílio-complementação” (vide despacho da Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria Geral ao propor a aprovação ao Parecer CJ/SEE nº 71/2009).

4 De autoria do Procurador do Estado MARIO ENGLER PINTO JUNIOR.

que não se cuida de vantagem funcional, de modo que a implantação desse sistema não encontraria óbice em face do artigo 128 da Constituição Estadual. Segundo o parecerista, “o fornecimento de refeições não poderia ser equiparado à concessão de vantagem funcional *stricto sensu*, pois não tem o substrato pecuniário capaz de acarretar o aumento de despesas com a folha de pessoal propriamente dita”.

14. A partir da aprovação superior do Procurador Geral do Estado ao pronunciamento acima referido, bem ainda a jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas do Estado, é diretriz já firmada nesta Instituição pela viabilidade da celebração de contratos pela Administração tendo por objeto o fornecimento de refeições aos servidores públicos no âmbito de cada Pasta. Nesse sentido, os Pareceres **PA-3 nº 276/2000 e PA 290/2007**⁵ e o Parecer **SUBG/CONS nº 36/2004**.

15. À guisa de conclusão, pensamos que a análise quanto à possibilidade de cumulação do fornecimento das refeições subsidiadas com outros benefícios de caráter assemelhado concedidos aos servidores afastados nos órgãos de origem deverá ser operada à luz das legislações de regência de tais vantagens⁶. Não havendo disposição legal expressa a respeito – e aqui, respeitosamente, discordando da Consultoria Jurídica preopinante –, caberá à autoridade competente, **sopesando aspectos de conveniência e oportunidade**, optar por fornecer o “auxílio-complementação” indistintamente a todos os servidores em exercício naquela Pasta, ou restringir apenas àqueles que façam a opção, atentando a autoridade para o **regime funcional** dos servidores afastados, uma vez conhecido o posicionamento do Tribunal Superior do Trabalho, estampada em sua **Súmula 241**, no sentido de que “*o vale para refeição, fornecido por força do contrato de trabalho, tem caráter salarial, integrando a remuneração do empregado, para todos os efeitos legais*”^{7 8}

5 Ambos lavrados pela Procuradora do Estado Dora Maria de Oliveira Ramos.

6 Na hipótese vertente, não há elementos nos autos que permitam concluir sob qual diploma (ou os termos da convenção coletiva) estaria amparada a vantagem recebida pela servidora referida no Parecer CJ/SH nº 605/2014, uma vez que há tão somente um registro de informação da CPOS dando conta que ela receberia, na origem, vale-refeição, “descontado 10% do valor total mensal”.

7 De outro turno, “*A ajuda alimentação fornecida por empresa participante do programa de alimentação ao trabalhador, instituído pela Lei nº 6.321/ 76, não tem caráter salarial. Portanto, não integra o salário para nenhum efeito legal*” (OJ nº 133, SDI-I-TST).

8 A propósito, calham as conclusões alçadas no despacho da Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria Geral ao propor a aprovação do **Parecer CJ/SEE nº 71/2009**: “i) aos **servidores estatutários** do DAEE é possível conceder o “**auxílio-complementação**” ou as chamadas refeições subsidiadas”, decisão que se insere no campo da conveniência da autarquia, o que pode ocasionar contratação através da realização de procedimento licitatório ou inexigibilidade de licitação; ii) o “**auxílio-alimentação**”, instituído pela Lei estadual nº 7.524/91, é benefício distinto que, por força do artigo 50, inciso I, é concedido aos servidores e funcionários das autarquias estaduais, podendo, no caso do **servidor estatutário**, “*conviver com o sistema nas refeições subsidiadas*”; iii) o campo de incidência do auxílio-alimentação está identificado em regulamento, sendo sua ampliação possível por decreto governamental de iniciativa da Comissão de Po-

É o parecer, *sub censura*.

São Paulo, 1º de setembro de 2015.

SUZANA SOO SUN LEE

Procuradora do Estado

OAB/SP nº 227.865

lítica Salarial; iv) a contratação do fornecimento de auxílio-alimentação somente poderá ocorrer mediante a realização de licitação; v) aos **servidores celetistas** do DAEE a concessão dos benefícios pode ensejar sua **incorporação à remuneração** em razão da incidência da Súmula 241 do Tribunal Superior do Trabalho; vi) a decisão da Corte Superior do Trabalho resta afastada se o DAEE estiver em condições de oferecer alimentação em conformidade com o Programa de Alimentação do Trabalhador” (destaques no original, sem a transcrição das notas de rodapé).

PROCESSO: GDOC 16847-360593/2015

PARECER: PA nº 76/2015

INTERESSADA: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Coloco-me de acordo com o **Parecer PA nº 76/2015**, por entender, na linha de diretrizes já fixadas pela Procuradoria Geral do Estado, não existir, em tese, óbice a que a necessidade de alimentação do servidor público seja suprida pela Administração por mais de uma maneira, de forma concomitante.

Não se trata necessariamente, como se tem por vezes afirmado, de dispêndios redundantes do Estado, mas possivelmente complementares, a depender da forma como os benefícios venham previstos em suas respectivas regulamentações. No ponto, pode-se acorrer à discricionariedade do administrador, como corretamente observado no item 15 do parecer.

Transmitam-se os autos à consideração da douta Subprocuradoria Geral do Estado – Área da Consultoria Geral, com proposta de aprovação da peça jurídico-opinativa em apreço.

P.A., em 3 de setembro de 2015.

DEMerval FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR

Procurador do Estado respondendo pelo expediente
da Procuradoria Administrativa
OAB/SP nº 245.540

PROCESSO: GDOC 16847-360593/2015

INTERESSADO: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

ASSUNTO: RECURSOS HUMANOS. PEDIDO DE RETENÇÃO OU SUPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO – 03.03.04.04. REGULARIDADE DE FORNECIMENTO DE VALES DE COMPLEMENTO AUXÍLIO A SERVIDORES AFASTADOS JUNTO À SGP.

DESPACHO SubG-Cons Nº 79/2015.

1. O Parecer PA nº 76/2015 analisou a possibilidade de cumulação do fornecimento de refeições e benefícios com caráter semelhante instituídos pelo órgão ou entidade de origem do servidor afastado para atuar na Pasta, com benefícios de mesma natureza por esta concedidos.

2. O caso em apreço partiu de consulta formulada pela Diretoria de Recursos Humanos da então Secretaria de Planejamento e Gestão ao órgão jurídico que servia à Pasta concernente à regularidade da emissão de tíquetes de complemento de auxílio-alimentação em favor dos servidores afastados para exercer funções junto a todas as Unidades Administrativas da Pasta, especialmente nas hipóteses em que há percepção concomitante de vale-alimentação através de seus órgãos de origem.

3. A consulta veio com o intuito de uniformizar os procedimentos relativos à gestão de recursos humanos oriundos das antigas Pastas da Gestão Pública e de Planejamento e Desenvolvimento Regional, atualmente Secretarias de Governo e de Planejamento e Gestão.

4. Concluiu o Parecer PA nº 76/2015 inexistir impedimento à cumulação do fornecimento das refeições subsidiadas com outros benefícios de caráter assemelhado concedidos aos servidores afastados nos órgãos de origem, cabendo à autoridade competente, sopesando aspectos de conveniência e oportunidade, optar por fornecer o “auxílio-complementação” indistintamente a todos os servidores em exercício naquela Pasta, ou restringir apenas àqueles que façam a opção, atentando para o regime funcional dos servidores afastados, uma vez conhecido o posicionamento do Tribunal Superior do Trabalho, estampado na Súmula 241.¹

¹ “SALÁRIO-UTILIDADE. ALIMENTAÇÃO. O vale para refeição, fornecido por força do contrato de trabalho, tem caráter salarial, integrando a remuneração do empregado, para todos os efeitos legais.” (Res. 121/2003, DJ 19.20 e 21.11.2003)

5. A Chefia da Especializada colocou-se de acordo com as conclusões do Parecer PA nº 76/2015, por se conformarem às diretrizes já fixadas pela Procuradoria Geral do Estado, no sentido de que, em tese, inexistia óbice a que a necessidade de alimentação do servidor seja suprida por mais de uma maneira, não se tratando de duplicidade de benefício, mas de sua complementaridade.

6. Aprovo o Parecer PA nº 76/2015.

7. Com efeito, de há muito se firmou no âmbito desta Procuradoria Geral do Estado a possibilidade de fornecimento de alimentação aos servidores estatutários por mais de uma forma, não havendo que se falar em duplicidade de benefício.

8. A esse respeito, o Parecer CJ/SF nº 257/1992, aprovado pelo Procurador Geral do Estado, ao analisar o auxílio-alimentação, concluiu que o seu alcance é bem mais amplo do ponto de vista objetivo, eis que também propicia a aquisição de outros gêneros alimentícios *in natura*.

9. O Parecer PA nº 61/2012 também assentou a viabilidade jurídica de os servidores estatutários receberem outro benefício alimentar *in natura*, além do auxílio-alimentação, instituído pela Lei Estadual nº 7.524/1991, afirmando tal situação não configurar afronta ao artigo 128 da Constituição Estadual, por não se tratar de vantagem funcional *stricto sensu*, que não possui efeitos pecuniários, já que não se incorpora ao salário sob qualquer forma.

10. Ainda, o Parecer PA-3 nº 276/2000, como bem referenciado na peça jurídico-opinativa, já havia entendido que o benefício instituído pela Lei Estadual nº 7.524/91 (auxílio-alimentação) poderia conviver com o sistema de refeições subsidiadas, “na medida em que a única limitação existente na lei seria a cumulação do auxílio-refeição com o Programa de Alimentação ao Trabalhador.”

11. Importante salientar, nesse tocante, que, antes da alteração da Lei Estadual nº 7.524/1991 pela Lei Complementar Estadual nº 1.250/2014, era vedada a cumulação da percepção do auxílio-alimentação com benefício instituído ao servidor com base no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT. Contudo, com a revogação do inciso V do artigo 4º da Lei nº 7.524/1991², a vedação desa-

2 “Artigo 4º - Não fará jus ao auxílio-alimentação o funcionário ou servidor:

I - cuja retribuição global do mês anterior ao do recebimento do benefício ultrapasse o valor correspondente à quantidade de Unidades Fiscais do Estado de São Paulo, a ser fixada por decreto, em número nunca inferior a 80 (oitenta), considerado o seu valor no primeiro dia útil do mês de referência do pagamento (NR);

II - licenciado ou afastado do exercício do cargo ou função, com prejuízo total ou parcial da remuneração;

III - afastado nas hipóteses dos Artigos 78 e 79 da Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968; do Artigo 16 da Lei nº 500, de 13 de novembro de 1974; da Lei Complementar nº 343, de 6 de janeiro de 1984; dos incisos VI e VII do Artigo 64 e do Artigo 65 da Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985;

IV - afastado para prestar serviços ou ter exercício em cargo ou função de qualquer natureza junto a órgãos

pareceu, podendo agora haver a cumulação de auxílio-alimentação com benefício semelhante instituído em favor do servidor com base no PAT.

12. No ponto, importante atentar para o fato de que, de acordo com a Súmula 241 do TST, o vale-refeição não fornecido no âmbito do PAT terá natureza salarial, integrando a remuneração do empregado para todos os efeitos, daí a necessidade de que a Pasta se atente sempre para isso, de modo a que a concessão de qualquer forma de complementação de alimentação não adquira natureza salarial certificando-se que o benefício possui base no PAT.

13. Ademais, como bem alertado pela Procuradoria Administrativa, a inexistência de óbice à concessão de complementação de alimentação se constata em tese, porém há sempre que se perquirir as legislações dos servidores que se encontram afastados, a verificar se existem peculiaridades que impediriam a concessão de tais benefícios. Surgindo dúvidas pontuais, não abarcadas pela questão em tese aqui enfrentada, a Administração deverá consultar o órgão jurídico que lhe serve.

14. Conforme bem alertado, cabe à autoridade competente, em não havendo vedação na legislação específica acerca da concessão do benefício complementar, sopesar aspectos de conveniência e oportunidade, optando pelo fornecimento do auxílio-complementação de forma indiscriminada, ou restringindo a sua concessão àqueles que assim venham a optar, relembrando, nos termos do Parecer PA-3 nº 375/94, que o não fornecimento de benefício alimentar a todos os servidores, de forma indistinta, não viola a isonomia, desde que o fator de *discrimen* utilizado afigure-se razoável.

15. Concluindo: (i) a jurisprudência administrativa da Procuradoria Geral do Estado é firme quanto à possibilidade de servidores cumulareм benefício alimentar além daquele previsto na Lei Estadual nº 7.524/91; (ii) com a revogação do inciso V do artigo 4º da Lei Estadual nº 7.524/91, poderá haver cumulação de auxílio-alimentação previsto nesta lei com benefício semelhante instituído com base no Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, o que pressupõe a verificação dessa situação no âmbito da Administração “empregadora”, de modo a que o benefício não adquira natureza salarial e sofra as consequências da Súmula 241 do

ou entidades da Administração Centralizada ou Descentralizadas da União, de outros Estados ou dos Municípios;

16 da Lei nº 500, de 13 de novembro de 1974; da Lei Complementar nº 343, de 6 de janeiro de 1984; dos incisos VI e VII do Artigo 64 e do Artigo 65 da Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985;

IV - afastado para prestar serviços ou ter exercício em cargo ou função de qualquer natureza junto a órgãos ou entidades da Administração Centralizada ou Descentralizadas da União, de outros Estados ou dos Municípios;

V – Revogado”.

TST; (iii) se dentro de um mesmo órgão ou entidade inexistir impedimento para o recebimento de benefícios alimentares complementares ao auxílio-alimentação, também não está vedada, em tese, a complementação de tal benefício, concedido pela entidade de origem, da qual o servidor se encontra afastado, por benefício similar concedido pela Pasta na qual desempenha suas funções, já que o mesmo direito deve ser aplicado a situações fáticas assemelhadas; (iv) caso dúvidas pontuais venham a surgir em casos concretos analisados pela Administração, esta deverá consultar o órgão jurídico que lhe serve; e (v) a concessão do benefício de modo indiscriminado a todos os servidores em exercício nas Pastas, ou a restrição apenas àqueles que optem pelo benefício, cabe à autoridade competente, que deverá sopesar aspectos de conveniência e oportunidade para tanto, à luz de eventual legislação específica de cada servidor.

16. Encaminhe-se à Secretaria de Planejamento e Gestão, por meio de sua Consultoria Jurídica, dando-se ciência das conclusões alcançadas.

SubG-Consultoria, 11 de janeiro de 2016.

CRISTINA M. WAGNER MASTROBUONO
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA GERAL