



## PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 138/2023

INICIATIVA: MESA DIRETORA

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria de Vossas Excelências, **“DISPÕE SOBRE AS REGRAS APLICÁVEIS AO AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO CONCEDIDO NO ÂMBITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM-ES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

Inicialmente ressaltamos que a Câmara Municipal tem competência para dispor, inclusive por meio de resolução, sobre criação, transformação, extinção e organização dos seus cargos, empregos e funções (arts. 51, IV e 52, XIII, CRFB/88).

Do mesmo modo, cumpre deixar consignado que é da competência do Município dispor sobre o regime jurídico de seus servidores públicos (art. 39, caput, da Constituição Federal). Assim, caberá à legislação local estabelecer requisitos de acesso, bem como direitos, deveres e vantagens dos ocupantes de cargos públicos.

Vale mencionar, no que tange à concessão de vantagens aos agentes públicos, que a atuação da Administração Pública encontra-se jungida à observância do princípio constitucional da legalidade, encartado no art. 37, caput, da Constituição Federal.

É certo, portanto, que a Câmara está autorizada a dispor sobre a remuneração dos seus servidores, o que abarca a criação de vantagens remuneratórias específicas, atinentes às competências próprias do Poder Legislativo e não extensíveis a servidores do Executivo.

Igualmente, compete registrar que a lei pode implementar as referidas vantagens, inclusive com os respectivos valores, para todos os agentes públicos ou descrever as regras gerais de concessão e delegar as demais normas aos atos infralegais no âmbito do Poder.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Assim, temos que agente público é definido como todo aquele que presta qualquer tipo de serviço ao Estado, que exerce funções públicas, no sentido mais amplo possível dessa expressão, significando qualquer atividade pública.

A própria Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) conceitua agente público como

*“todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.*  
Trata-se, pois, de um gênero.

Não obstante, cumpre deixar consignado que a jurisprudência firmou o entendimento no sentido de que o auxílio-alimentação possui natureza indenizatória, ou seja, não seria parcela estipendiária paga como contraprestação pelo exercício das funções do cargo, mas destinada a compensar o servidor pelos gastos com refeições no exercício do trabalho:

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO CONTRA A INADMISSÃO DE RECURSO ESPECIAL. EX-FERROVIÁRIOS. AUXÍLIO- ALIMENTAÇÃO. EXTENSÃO AOS INATIVOS. IMPOSSIBILIDADE. CARÁTER INDENIZATÓRIO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. **Os servidores aposentados não têm direito ao auxílio-alimentação ou vale-alimentação, na medida em que se destina 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, por se tratar de verba indenizatória**" (AgRg no REsp. 639.289/PR, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJU 12.11.2007). 2. Agravo Regimental desprovido. (AgRg no Ag 1076490/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, QUINTA TURMA, julgado em 19/03/2009, DJe 27/04/2009). (destaquei)

Ainda sobre a natureza indenizatória do vale-alimentação, trazemos à colação trecho do seguinte julgado prolatado no âmbito do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, observem:

(...) IMPOSTO DE RENDA. INCIDÊNCIA SOBRE VERBAS PAGAS A TÍTULO DE TICKET ALIMENTAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. VERBA DE CARÁTER INDENIZATÓRIO, CONFORME DECIDIDO PELO ÓRGÃO

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





JULGADOR A QUO. 1. Agravo regimental em sede de recurso especial no qual se questiona a incidência de imposto de renda sobre verbas pagas pelo empregador em sede de rescisão de contrato de trabalho sob a rubrica de ticket alimentação. **2. O órgão julgador a quo se pronunciou sobre a questão afirmando tratar-se de verba de natureza indenizatória, afastando, a contrario sensu, o caráter de mera liberalidade, característica que notadamente marca o acréscimo patrimonial a ensejar a tributação pelo imposto de renda. Desse modo, não deve incidir a exação.** Nesse sentido: REsp 696.745/CE, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 29.8.2005; REsp 890.362/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJ de 19.11.2007. 3. Agravo regimental não provido." (AgRg no REsp 1120174/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/03/2010, Dje 17/03/2010) (destaquei)

Notadamente, o objetivo do auxílio-alimentação é permitir que os servidores públicos (em sentido amplo) possam consumir suas refeições durante a jornada de trabalho, sem necessitar se locomover até suas residências.

O ponto questionável e de grande repercussão seria, a princípio, em virtude do regime de subsídio (art. 29, VI c/c art. 39, parágrafo 4º) ser incompatível com a percepção de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, ao agente político (vereador), subespécie de agente público, ao afirmar que o mesmo não poderia receber auxílio-alimentação.

Entretanto, com a decisão do Supremo Tribunal Federal entendendo que a percepção do décimo terceiro salário e do abono de férias é compatível com o regime de subsídio, abre-se espaço para a discussão acerca da possibilidade de recebimento de auxílio-alimentação pelos edis.

Desse modo, como os “vereadores não têm jornada de trabalho regular, ou seja, quantidade de tempo diário, fixada em espécie normativa, necessariamente despendida com o serviço público, como os servidores públicos têm, em princípio, seria incabível a concessão de tal benefício a edis”, conforme entendimento do TCE-ES no Parecer Consulta nº 25/2005.

Destaca-se que, recentemente, este mesmo Tribunal asseverou que nos dias em que os vereadores estiverem **“exercitando suas tarefas constitucionais, quais sejam, atividades de fazimento de normas e de fiscalização, durante grande parte dos mesmos, na sede camarária ou fora dela, e estas atividades necessitarem ser interrompidas para a alimentação do meio dia, entendemos que poderá ser concedido o auxílio-alimentação indagado”**.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Verifica-se nessa decisão que o TCE-ES considera que o auxílio-alimentação possui caráter indenizatório, mesmo entendimento do TCE-SC<sup>1</sup>, TCE-MG<sup>2</sup> e do próprio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, observe:

- 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 RREE 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, Relator: MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 16/04/2002, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 24-05-2002 PP-00067 EMENT VOL-02070-05 PP-01007) (destaquei)

Assim, apesar de a jurisprudência indicar o caráter indenizatório do auxílio-alimentação, alguns Tribunais de Contas consideram que os vereadores não podem receber este benefício, em razão do impedimento previsto no parágrafo 4º do art. 39 da Constituição Federal<sup>3</sup>.

O TCM-PA<sup>4</sup>, ao responder consulta sobre o tema afirmou que “há a possibilidade de se conceder aos servidores da Câmara Municipal o benefício do vale-alimentação, custeado pela administração pública, não sendo tal benefício, contudo, passível de concessão aos vereadores, observada a vedação expressa, prevista no parágrafo 4º do art. 39 da CF/88, que estabelece a remuneração dos detentores de mandato eletivo exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer outra vantagem remuneratória”.

Apesar desse juízo de alguns Tribunais de Contas, entendemos que há uma aparente contradição nos fundamentos das decisões. É que o dispositivo constitucional (parágrafo 4º do art. 39 da CF/88) utilizado para negar aos vereadores o benefício do auxílio-alimentação veda a percepção do subsídio com qualquer outra vantagem remuneratória. **Porém, os próprios Tribunais de Contas reconhecem que o auxílio-alimentação não possui caráter remuneratório, mas indenizatório, conforme demonstrado acima.**

- 1 TCE-SC – Processo PCA nº 05/00878005.
- 2 TCE-MG – Consulta nº 862373 e 759623.
- 3 TCE-TO – Processo nº 6803/2014.
- 4 TCM-PA – Prejulgado de Tese nº 14/2015.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Ademais, o parágrafo 4º do art. 39 da CF/88 não fala apenas em detentor de mandato eletivo (caso do vereador), mas também em membro de poder. É sabido que os promotores, juízes, desembargadores e conselheiros de Tribunais de Contas são membros de poder e são remunerados por subsídios. Logo, se fosse esse o entendimento, não deveriam ter direito ao recebimento de auxílio-alimentação, saúde, moradia, etc. No entanto, não é o que observamos na realidade.

Desta feita, ao proceder-se uma análise da questão é possível chegar-se à conclusão de que, em sendo o auxílio-alimentação uma verba de cunho indenizatório, não haveria óbices ao seu recebimento por agentes políticos, dentre os quais se incluem os vereadores.

Contudo, ante a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, é preciso perquirir se o dia-a-dia dos edis no exercício do seu mister enseja um expediente laboral onde se faça necessária a pausa para alimentação e conseqüente indenização pelo dinheiro com ela despendido.

Em âmbito público, consoante sabença geral, a Administração deve obediência aos princípios constitucionais insertos no art. 37, caput da Constituição, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

**Com efeito, a atividade parlamentar não se resume ao comparecimento às sessões legislativas e aos trabalhos desenvolvidos nas Comissões Permanentes e Especiais da Casa Legislativa, mas exige também permanente contato com os cidadãos e eleitores para melhor desenvolver as suas funções legislativas e fiscalizatórias.**

Nesse sentido, mesmo nos casos em que se admite o pagamento de verbas indenizatórias aos Vereadores, como p.ex. Na hipótese de ressarcimento de despesas de viagem (hospedagem, alimentação e deslocamentos) imperiosa se faz a devida prestação de contas dos gastos para caracterização do cunho indenizatório destes.

Ademais, ressaltamos que esse benefício deve ser proporcional aos dias efetivamente trabalhados, nos termos da decisão do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO mais recente<sup>5</sup>, vejamos:

5 Acórdão 00878/2023-4 - Plenário





*Pois bem, a suposta inconstitucionalidade do normativo em questão tomou por base o Parecer em Consulta n. 025/2005 utilizado como paradigma nessa representação, do qual destaco:*

*[...] como vereadores não têm jornada de trabalho regular, ou seja, quantidade de tempo diário, fixada em espécie normativa, necessariamente despendida com o serviço público, como os servidores públicos têm, em princípio, seria incabível a concessão de tal benefício a edis. Todavia, nos dias em que esses mesmos vereadores estiverem exercitando suas tarefas constitucionais, quais sejam, atividades de fazimento de normas e de fiscalização, durante grande parte dos mesmos, na sede camarária ou fora dela, e estas atividades necessitarem ser interrompidas para a alimentação do meio-dia, entendemos que poderá ser concedido o auxílio-alimentação indagado, desde que muito bem comprovado o tempo despendido e a atividade pública dos edis. Quaisquer outras atividades desenvolvidas por vereadores que não se coadunarem com o exercício fiscalizatório ou Iegiferante, não merecerão o auxílio-alimentação, como exemplos, atividades privadas e atividades popularmente conhecidas como assistencialistas.*

*O referido parecer confirma a possibilidade de concessão de auxílio-alimentação aos vereadores, em razão do exercício de suas atividades parlamentares, legiferantes ou fiscalizatórias, na sede camarária ou fora dela, desde que haja comprovação da realização dessas atividades e do tempo despendido nelas.*

*Visto isso, a análise meritória da representação ora apurada perpassa, inexoravelmente, pelo exame dos fundamentos jurídicos que compreendem a (im)possibilidade de concessão de auxílio-alimentação aos detentores de mandato de vereador, especialmente aqueles utilizados para escorar o entendimento firmado por esta Corte nos Pareceres em Consulta n. 005/2021, 014/2005 e 025/2005.*

*Inicialmente, cabe destacar que a Câmara Municipal possui legitimidade para editar ato normativo com finalidade de disciplinar a estrutura remuneratória dos seus servidores, uma vez que não se trata de matéria privativa do Chefe do Poder Executivo, pois não se confunde com disposição sobre regime jurídico dos servidores do ente federativo.*

*Outrossim, em relação ao instrumento legal adequado, o próprio Parecer em Consulta n. 025/2005 já elucidou a possibilidade de utilização de Resolução*

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**





*para tal pretensão, uma vez que o texto constitucional exige lei em sentido estrito tão somente para as hipóteses prescritas nos arts. 29, inciso VI, 37, inciso X, e 51, inciso IV, da CF/1988, de modo que os demais assuntos internos do parlamento podem ser tratados por resolução ou decreto legislativo.*

*Pois bem, em momento de prolação de voto preliminar, fiz destacar que embora os preceitos para inconstitucionalidade estejam baseado no Parecer Consulta TC 005/2021, este tomou como fundamento, os Pareceres em Consulta ns. 05 e 14, ambos editados em 2005, e nestes foi afirmado que os edis não possuíam **“quantidade de tempo diário, fixada em espécie normativa, necessariamente despendida com o serviço público, como os servidores públicos têm e, em princípio, seria incabível a concessão de tal benefício a edis”**, todavia, finalizaram permitindo os pagamentos do auxílio-alimentação aos vereadores, desde que muito bem comprovado o tempo despendido e a atividade pública dos edis.*

*Importa destacar, como o próprio representado alegou, que o agente político tem forma diferenciada de trabalho, então submetê-los ao controle de pagamento destes benefícios, através do modelo utilizado para os demais servidores que cumprem uma jornada de trabalho fixa, avaliada por tempo de trabalho, não se apresenta adequado e viável.*

*Os ocupantes de mandato de vereador, enquanto membros do Poder Legislativo, possuem atribuições singulares no exercício de suas funções parlamentares, atuando, especialmente, na atividade legiferante e fiscalizatória, nos moldes delineados pelo texto constitucional.*

*Dito isso, as condicionantes estabelecidas no Parecer em Consulta 005/2023, baseados nos Pareces em Consulta n. 014/2005 e 025/2005, não são adequadas para o regime de trabalho dos vereadores, a saber:*

*“desde que muito bem comprovado o tempo despendido e a atividade pública dos edis. Quaisquer outras atividades desenvolvidas por vereadores que não se coadunarem com o exercício fiscalizatório ou legiferante, não merecerão o auxílio- alimentação, como exemplos, atividades privadas e atividades popularmente conhecidas como assistencialistas”.*

*Com base nessas considerações, não é razoável que o recebimento de auxílio alimentação pelo detentor de mandato de vereador esteja condicionado à comprovação detalhada da jornada de trabalho e das atividades externas dos*

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**





*vereadores, ressalvada a necessidade de suspensão do pagamento desta verba nas hipóteses de afastamentos e licenças não remuneradas do parlamentar.*

*Outrossim, é igualmente possível o desconto proporcional do valor devido a título de auxílio alimentação com parâmetro no número de ausências injustificadas às sessões plenárias e/ou demais reuniões ordinárias do pleno e das comissões, sendo este o único critério quantitativo que a Constituição Federal estabelece para o controle das atividades parlamentares, consoante art. 55, inciso III, da CF/1988.*

*Por fim, há que se destacar que na hipótese desta representação, as despesas com auxílio alimentação estão atendendo os princípios constitucionais da moralidade, economicidade e razoabilidade, uma vez que seu valor mensal representa as necessidades módicas de alimentação do agente beneficiado, não representando valores exorbitantes e/ou tentativa de remuneração indireta dos parlamentares.*

*Ao nos insurgirmos contra o Projeto de Lei n. 08/2023, estaremos dando tratamento diferenciado aos edis da Câmara Municipal de Alfredo Chaves, em prejuízo destes em face de outros agentes políticos e servidores públicos, cuja concessão do auxílio-alimentação não é atrelada à obrigatoriedade de controle de ponto, pois utilizam como comprovação de seu tempo trabalhado a produtividade e eficiência nas atividades laborais prestadas à coletividade.*

***Dessa forma, não há outra conclusão que não a de rever os termos do Parecer Consulta n. 05/2021 que, apesar de recente, foi baseado em pareceres de 2005, época em que o entendimento sobre efetividade no trabalho era relativizado com a quantidade de horas trabalhadas e não com a produtividade do agente.***

*Pelo exposto, razões subsistem ao agente representado para afastar a irregularidade do Projeto de Lei n. 08/2023, da forma ora representada, já que tempo despendido de trabalho não é medida adequada que sirva para comprovação do exercício das funções e atividades realizadas pelos vereadores, a exemplo de demais categorias de agentes políticos e servidores públicos.*

*Diante do exposto, **acompanho os posicionamentos técnico e ministerial, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração. (destaques originais)***

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**







**Câmara  
Municipal**  
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro  
Cachoeiro de Itapemirim/ES  
CEP: 29300-170  
Contato: +55 28 3526-5622  
e-mail: [procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](mailto:procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

**Por tudo que precede, conclui-se objetivamente a presente consulta no sentido da viabilidade jurídica do projeto de lei submetido à análise.**

**Diante do todo exposto, pela regular tramitação, razão pela qual orientamos pelo encaminhamento da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para considerações.**

**Desta forma, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.**

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 19 de dezembro de 2023.

**ALEX VAILLANT FARIAS**  
Procurador Legislativo Geral  
OAB/ES 13.356

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara  
[www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)



Processo Legislativo  
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>  
Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3100320031003300300037003A00540052004100, Documento  
assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de  
Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Transparência  
[www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/](http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/)

