



## **PARECER 036/2022**

Parecer ao Projeto de Lei 13/2022, de 07/02/2022, que fixa o valor do auxílio alimentação para os servidores do Poder Legislativo.

Trata-se de projeto de lei municipal, de iniciativa da Mesa Diretora, que possui por objetivo fixar o valor do auxílio alimentação para os servidores públicos do Poder Legislativo em R\$ 420,00 (quatrocentos e vinte reais) a partir de 1º de fevereiro de 2022, conforme dispõe o art. 1º do projeto de lei submetido.

A Exposição de motivos esclarece que o objetivo do projeto de lei é tão somente fixar o valor do benefício para os servidores públicos do Poder Legislativo, sem dispor sobre a concessão do próprio auxílio alimentação, que continuaria disciplinado pela Lei municipal nº 2.803/03. Desta forma, a fixação do valor do benefício ficaria adequada ao disposto nos artigos 37, inciso X, 51, inciso IV, e 52, inciso VIII, da Constituição Federal.

É o relatório.

O auxílio alimentação foi instituído por meio da Lei municipal nº 2.803/03, em benefício dos “servidores municipais”, como dispõe o art. 1º, abrangendo, portanto, todos os servidores e não apenas os do Poder Executivo. O art. 1º, §2º, estabelece, por sua vez, que “O valor do benefício a que se refere este artigo será fixado e revisto por decreto, consideradas as necessidades básicas de alimentações e as disponibilidades do erário”. Assim, a Lei municipal nº 2.803/03 instituiu o auxílio-alimentação, mas delegou a ato infralegal (decreto) a fixação de seu valor, considerando “as necessidades básicas de alimentações e as disponibilidades do erário”.

A instituição do auxílio-alimentação na esfera deste Município é claramente inspirada no modelo do Estado de São Paulo, que criou o benefício através da Lei

---

<sup>1</sup> Art. 1º Fica instituído o Auxílio-Alimentação para os servidores municipais, inclusive aposentados, para aquisição de gêneros alimentícios, "in natura" ou preparados para o consumo imediato, em estabelecimentos comerciais.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

estadual nº 7.524, de 28 de outubro de 1991 para “funcionários e servidores da Administração Centralizada”<sup>2</sup>. No entanto, cabe apontar que o Poder Legislativo estadual possui lei própria (Lei complementar estadual nº 1.011, de 15 de junho de 2007), que, dentre outras providências, instituiu o benefício para os servidores da Assembleia Legislativa, fixando o valor inicial de R\$ 30,00 (trinta reais) a ser revisto por Ato da Mesa<sup>3</sup>.

A forma de instituição e fixação de valor de auxílio alimentação é tema bastante controverso.

Existem duas correntes a respeito da natureza jurídica e da instituição de auxílios-alimentação: uma que entende que o auxílio-alimentação e congêneres é benefício inserido no regime jurídico dos servidores públicos e outra que defende que o auxílio-alimentação, apesar da natureza indenizatória, é remuneração em sentido amplo.

A corrente que defende que o auxílio-alimentação faz parte do regime jurídico único dos servidores, entende que a instituição deste benefício é de competência privativa do Chefe do Executivo com fundamento no art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, cabendo aos demais poderes a regulamentação e incorporação no âmbito interno.

Neste sentido, é o Parecer nº 0242/2017 do IBAM<sup>4</sup>, o qual aponta que a concessão de vale-alimentação deve pautar-se por meio de lei municipal de iniciativa do Chefe do Executivo instituindo o benefício. Todavia, sustenta que, em razão de seu caráter indenizatório, o valor não precisa ser fixado por meio de lei em sentido formal. Seguindo esta lógica, o IBAM entende que, caso a lei municipal tenha delegado a competência de fixar o valor do benefício a atos infralegais, a fixação deste valor, no âmbito da Câmara Municipal, deve se dar por meio de Resolução, que é a espécie normativa adequada para tratar de matéria *interna corporis*.

---

<sup>2</sup> Artigo 1.º - Fica instituído, no âmbito da Administração Centralizada do Estado, auxílio-alimentação para funcionários e servidores, sob a forma de distribuição de documentos para aquisição de gêneros alimentícios, "in natura" ou preparados para consumo imediato, em estabelecimentos comerciais. Parágrafo único - O valor do benefício a que se refere este artigo será fixado e revisto por decreto, consideradas as necessidades básicas de alimentação e as disponibilidades do erário.

<sup>3</sup> Artigo 2º - Fica instituído aos servidores da Assembleia Legislativa o auxílio-alimentação, cujo valor inicial é fixado em R\$ 30,00 (trinta reais).

[...]

§2º - O valor do benefício a que se refere este artigo será revisto por Ato de Mesa.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://iracemapolis.siscam.com.br/arquivo?Id=14237&Id=14237>

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso também já apresentou entendimento no sentido do valor do auxílio-alimentação dispensar fixação por lei em sentido formal, entendendo ser possível a utilização de Resolução<sup>5</sup>.

Por outro lado, existe o entendimento de que o auxílio-alimentação é remuneração em sentido amplo e, por isso, deveria ser fixado por lei de iniciativa de cada Poder, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição Federal. Este entendimento é adotado pelo Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás<sup>6</sup> e pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina<sup>7</sup> e também já foi acolhido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo<sup>8</sup>.

Estabelece o art. 37, inciso X, da Constituição Federal que:

**“remuneração dos servidores públicos** e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso,** assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices” (grifos nossos).

Em relação ao Poder Legislativo, dispõem sobre o tema, ainda, os artigos 51, inciso IV, e 52, inciso VIII, da Constituição Federal, que embora disciplinem competências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, se aplicam ao Poder Legislativo municipal por força do princípio da simetria:

“Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

[...]

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e **a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração,** observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;”

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus

<sup>5</sup> Tribunal de Contas do Mato Grosso. Resolução de Consulta Nº 19/2015 – TP. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/processo/decisao/179345/2015/19/2015>

<sup>6</sup> Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. Acórdão - Consulta nº 00020/2019. <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2019/10/AC-CON-00020-19.pdf>

<sup>7</sup> Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. CON-11/00373249. <https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/3599911.HTML>.

<sup>8</sup> Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-005866.989.16-3. Voto do Relator. Sessão 01-12-20. Disponível: [https://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/796802.pdf](https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/796802.pdf). Acórdão disponível: [https://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/800153.pdf](https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/800153.pdf)

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;”

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em resposta à consulta, apresentou importante diferenciação entre os conceitos de vale-alimentação e auxílio-alimentação, apontando que o primeiro é fornecido por meio de *ticket* (bilhete ou cartão magnético) e o segundo é pago em pecúnia<sup>9</sup>. No entanto, afirmou a Corte que ambos se enquadram no conceito amplo de remuneração<sup>10</sup> e que, portanto, seus valores devem ser fixados por iniciativa de cada Poder, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal.

O Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, também em resposta à consulta, caminhou no mesmo sentido e entendeu que o “Poder Legislativo detém a iniciativa privativa para propositura de lei que institua o benefício do auxílio alimentação aos seus servidores públicos”<sup>11</sup>.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em exame de contas anuais da Câmara Municipal de Piacatu, realizada em sessão realizada em 01/12/2020, recomendou que o vale-alimentação observasse o princípio da reserva legal estabelecido pelo art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

“1.2 A inspeção *in loco* apontou as seguintes ocorrências (evento 27.29):

[...]

h) Benefícios aos Empregados: Vale Alimentação e Bolsas de Estudo – pagamento dos benefícios com fundamento em Resolução, infringindo o disposto nos artigos 37, X, art. 51, IV e art. 52, XIII, da CF.

[...]

2. VOTO

[...]

2.6 No que diz respeito aos Benefícios aos Empregados instituídos pelas Resoluções nº 02/11 e nº 01/08 (Vale Alimentação e Bolsas de Estudo), recomendando que a Origem observe o princípio da reserva de lei, estabelecida no artigo 37, X, da Constituição Federal” (grifos nossos)<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Neste sentido, a lei municipal nº 2.803/03 é pouco técnica, uma vez que institui “auxílio-alimentação”, mas estabelece que, em regra, o benefício “será concedido sob a forma de distribuição de documento”, o que caracterizaria o benefício de vale-alimentação e não auxílio-alimentação.

<sup>10</sup> “Tanto o vale quanto o auxílio-alimentação, estão inseridos em um conceito amplo de remuneração, a diferença é que o primeiro é fornecido através de ticket (bilhete ou cartão magnético) e o segundo é pago em pecúnia” (TCE-SC, CON-11/00373249).

<sup>11</sup> Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. Acórdão - Consulta nº 00020/2019. <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2019/10/AC-CON-00020-19.pdf>

<sup>12</sup> Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-005866.989.16-3. Sessão 01-12-20.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Assim, as Cortes de Contas mencionadas já emitiram decisões recentemente no sentido de entender que a fixação do valor do vale-alimentação deve ocorrer por meio de lei em sentido formal, em observância ao art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

Parece-nos que tanto o entendimento de que o auxílio-alimentação é regime jurídico, quanto é remuneração em sentido amplo podem perfeitamente coexistir, devendo, desta maneira, o auxílio alimentação ser considerado tanto parte integrante do regime jurídico dos servidores, quanto remuneração em sentido amplo.

O Supremo Tribunal Federal, em algumas oportunidades, já delimitou bem os contornos do que vem a estar compreendido no conceito de regime jurídico dos servidores:

“Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende, como enfatiza a jurisprudência desta Corte (ADI 1.381-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.867/ES, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento, (b) às formas de nomeação, (c) à realização do concurso, (d) à posse, (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço, (f) às hipóteses de vacância, (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos), **(h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária, (i) às reposições salariais e aos vencimentos,** (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho, (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas, (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria, (m) aos deveres e proibições, (n) às penalidades e sua aplicação e (o) ao processo administrativo” (Trecho do Voto na ADI 2442, Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019, grifos nossos).

Dentre as matérias enumeradas, constam os direitos e vantagens de ordem pecuniária e reposições salariais e vencimentos, o que denota que a remuneração do servidor público faz parte também do regime jurídico dos servidores. Entretanto, o fato de ser parte integrante do regime jurídico não afasta a competência de cada poder para, por meio de lei de sua iniciativa, fixar e alterar a remuneração de seus agentes, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite a competência do Poder Legislativo para disciplinar o regime jurídico e remuneratório de seus próprios servidores:

**PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. Aos Poderes Executivo e Legislativo compete a apresentação de projetos de lei concernentes à alteração do regime jurídico e remuneratório dos próprios servidores – artigos 51, inciso IV, 52, inciso XIII, e 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal.** PROJETO DE LEI – EMENDA PARLAMENTAR – DESPESAS – AUMENTO. Conflita com a Constituição Federal introduzir, em projeto de iniciativa de outro Poder, alteração a implicar aumento de despesas – artigo 63, inciso I, da Lei Maior. (ADI 4759, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018)

Neste sentido, fixar o valor do benefício por meio de lei formal, sem, no entanto, dispor sobre o benefício, parece ser uma medida bastante adequada, sendo uma linha intermediária que concilia tanto o entendimento segundo o qual o benefício corresponde componente do regime jurídico, quanto respeita aquele que defende que se trata de remuneração em sentido amplo. Isto porque a lei ao apenas fixar o valor do benefício somente trataria do aspecto “remuneração em sentido amplo” dos servidores do Poder Legislativo, sem adentrar no que tange ao regime jurídico propriamente dito, tendo em vista que o auxílio alimentação continuaria disciplinado pela Lei municipal nº 2.803/03.

Seguindo este proceder, o projeto de lei fixando o valor do benefício, em caso de aprovação, em nada modificará ou revogará a Lei municipal nº 2.803/03, haja vista o que dispõe o art. 2º, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: “A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”. Desta maneira, o projeto de lei estabelece disposição específica para os servidores do Poder Legislativo, sem, portanto, modificar ou revogar em nada a Lei municipal nº 2.803/03. Com isto, também respeita a iniciativa do Poder Executivo para tratar de regime jurídico único, sem invadir o espaço de sua competência.

Além destas questões já mencionadas, o projeto de lei ora proposto supre falha da Lei municipal nº 2.803/03, uma vez que esta dispõe que o valor do auxílio

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

alimentação seria fixado por meio de decreto, que é ato de autoria do Chefe do Executivo, sem, entretanto, prever como o Poder Legislativo fixaria o valor para os seus servidores. A lei, neste quesito, é equivocada porque o decreto não pode fixar aumento de despesa do Poder Legislativo sob pena de violação da própria autonomia financeira e administrativa do Poder Legislativo. Outrossim, o Poder Legislativo possui suas próprias responsabilidades fiscais referentes à geração de despesas, que precisam ser planejadas e cumpridas em seu âmbito interno.

Por estas razões, o projeto de lei é viável juridicamente e, ainda, oportuno tanto para adequar a fixação do valor do auxílio alimentação ao exigido pelo art. 37, inciso X, da Constituição Federal, quanto para solucionar a omissão da Lei municipal nº 2.803/03, que não delimitou a forma como seria fixado o valor do benefício para os servidores do Poder Legislativo.

De outro lado, ainda que se entenda que a fixação do valor do benefício não depende de lei, a desnecessidade de lei não impede que a medida seja realizada por lei em sentido formal, haja vista que inexistente qualquer vedação neste sentido.

Feitas todas estas considerações, é correto o posicionamento adotado na elaboração do projeto de lei que pretende fixar o valor do auxílio alimentação por meio de lei em sentido formal sem, todavia, dispor regras gerais acerca do benefício, que é parte integrante do regime jurídico dos servidores do Município. Esta linha de raciocínio se afina com o princípio da legalidade e com o princípio da separação dos poderes, ambos de estatura constitucional, sem invadir matéria atinente ao regime jurídico único dos servidores, que é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

O projeto de lei está acompanhado de estimativa de impacto orçamentário e declaração do ordenador de despesas de que o aumento de despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, em cumprimento ao que dispõe o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, cabe apontar que o projeto de lei não está instruído com os documentos exigidos no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal para aumento de

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

despesas obrigatórias de caráter continuado. Cabe, assim, à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade exigir a juntada de tais documentos.

Ante o exposto, opino favoravelmente ao Projeto de Lei 13/2022 no aspecto da possibilidade constitucional da propositura, com a ressalva de que deve ser cumprido o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No aspecto do processo legislativo, o projeto de lei deve receber pareceres das Comissões Permanentes “Constituição, Justiça e Redação” e “Orçamento, Finanças e Contabilidade”, devendo ser, posteriormente, submetido a plenário e deliberado por maioria simples, única discussão e votação nominal.

Este parecer possui caráter meramente opinativo, estando sujeito à livre apreciação dos nobres Edis.

É o parecer, s. m .j.

São Roque, 09 de fevereiro de 2022.

**Jônatas Henriques Barreira**  
**Procurador Jurídico**