



Parecer Jurídico 33/2017 - Procuradoria Geral

Referência: Projeto de Lei nº 021/2017

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Institui o Programa de Alimentação aos Servidores Municipais da Administração direta e indireta e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 021/2017, de autoria do Executivo Municipal, que institui o Programa de Alimentação aos Servidores Municipais, compreendendo a percepção de auxílio-alimentação, em caráter indenizatório, no valor de R\$ 20,00 (vinte reais), a ser pago pelo Município ao servidor municipal em atividade, proveniente do quadro de provimento efetivo, cargos em comissão, agentes políticos da administração direta e indireta do município, excetuando do benefício o Prefeito, Vice-Prefeito e Presidente da Autarquia Gramadotur, sendo calculado o benefício por dia efetivamente trabalhado.

O Projeto de Lei estabelece ainda que o servidor contribuirá com co-participação de 10%(dez por cento) sobre o valor do auxílio-alimentação, terá ainda que optar em até 15(quinze) dias entre a cesta básica ou o vale-alimentação (benefícios não são cumulativos), como também não serão cumulativos o vale-alimentação ao servidor quer possuir duas matrículas, ou acumular emprego ou função, sendo cabível ao servidor, em qualquer situação, apenas um benefício.

A referida propositura regulamenta também que fica excluído do benefício o servidor que faltar ao serviço, ainda que em compensação de horário, de atestado médico, de férias, licença saúde, licença maternidade, paternidade e adotante, licença prêmio ou outros afastamentos previstos da legislação, bem como aquele que estiver em benefício de diária.



Na justificativa o município aduz a presente propositura se tratar de antiga reivindicação da categoria dos servidores públicos municipais, que motivou recente acordo celebrado com o Sindicato da categoria, após deliberação da mesma, em Assembléia.

Faz acompanhar ao PL a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, estimando despesa mensal com os **1321 servidores, que alcançará valor mensal imediato de R\$ 523.116,00, representando em 2017 despesa de R\$ 3.661.812,00 (para sete meses), R\$ 6.794.512,00 para 2018 e R\$ 7.440.523,00 para 2019, com repercussão na despesa com pessoal cujo índice alcança, com esta despesa, o percentual de comprometimento de 48,94%** na repercussão com despesa de pessoal.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos.

Destarte, para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.



Neste quesito, observamos que o PL, no seu texto original, atende as normas técnicas.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre criação do Programa de Alimentação aos servidores do Município, ou seja, benefício a ser concedido aos servidores ativos do Município, através da implementação do auxílio-alimentação.

Quanto à competência, a Lei orgânica assim estabelece:

“Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XI – prover os cargos públicos e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Município normatização sobre a situação funcional dos servidores, como também dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal (art. 60, VI, Lei Orgânica Municipal), **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, §1º, II, ‘a’, da CF, aplicado por simetria.

Pelo exposto, entendemos ser cabível ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo nos termos apresentados.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

Cumpramos ressaltar que a Lei Orgânica do município determina a necessidade de regulamentação de assuntos afetos à remuneração dos servidores municipais por meio desta lei, a teor do que dispõe o inciso X de seu art. 68, a saber:



"Art. 68. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Município obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do artigo 39 da Constituição Federal 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;

A questão de concessão de auxílio-alimentação é também análise de juízo e conveniência do Poder Executivo, que é o agente competente para avaliar e dispor sobre assuntos de interesses dos servidores, especialmente a criação de benefícios aos mesmos.

Todavia, há de ser observado os limites da despesa e a capacidade financeira e orçamentária para a concessão de benefícios que acarretem despesas, especialmente as de caráter continuado. Neste cenário, imprescindível se observar o que dispõe a LC 101/2000 – Lei de responsabilidade Fiscal, que segue:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

No caso concreto, observamos que o acompanhamento do impacto orçamentário e financeiro, assinado pelo Secretário Municipal da Fazenda e o contador do município, demonstrando a despesa prevista para o exercício vigente e os dois seguintes com a implementação deste benefício, ainda que representativa (**mais de 6,7 milhões/ano**), está dentro dos limites constitucionais admitidos, demonstrando capacidade financeira e orçamentária do município para o seu implemento.



Ainda que seja uma preocupação reiterada do Legislativo a questão da despesa em caráter continuado, como é o caso deste PL, cabe ao Poder Executivo, como gestor dos recursos públicos, avaliar o nível de comprometimento da receita *versus* despesa e a redução da capacidade financeira para outros investimentos, que ocorrerá, como consequência, considerando que a Receita Corrente Líquida, de acordo com a apresentação das metas Fiscais realizada nesta Casa Legislativa em 31/05/2017, informou alcançar no 1º quadrimestre de 2017, o montante de R\$ 208.778.905,18, ou seja, passará a **comprometer com a implementação deste benefício , 3,25% da receita corrente líquida.**

Entretanto, em que pese a comprovação da capacidade financeira para pagamento, temos a observar questões relevantes neste PL, no que se refere a premissa do caráter indenizatório deste benefício, extremamente importante na concepção deste benefício.

A verba denominada “auxílio-alimentação”, diante do seu caráter indenizatório, objetiva ressarcir o servidor das despesas com refeições efetuadas entre as jornadas de trabalho, sendo devida aos servidores ativos, em efetivo exercício, onde haja a atividade laboral.

Assim, o fato gerador da indenização é o trabalho efetivo do servidor, cuja prerrogativa é o comparecimento ao trabalho.

Desta forma, observamos que o disposto ao final do caput do art. 2º, o texto refere que o benefício será calculado por “**dia de trabalho efetivamente trabalhado**”, está em consonância com o § 3º, onde fica excluído do benefício o servidor que faltar ao serviço, ainda que em compensação de horário, de atestado médico, de férias, licença saúde, licença maternidade, paternidade e adotante, licença prêmio ou outros afastamentos previstos da legislação, bem como aquele que estiver em benefício de diária (§ 5º).



A medida que o caráter indenizatório pressupõe o comparecimento ao trabalho, e a lei municipal traz esta prerrogativa, excluindo as ausências ao trabalho, ainda que legais, como é o caso de férias, licenças, atestados médicos e outros afastamentos previstos na legislação, o município fica protegido quanto ao risco de transformar o vale-alimentação em caráter remuneratório, entendido como verba salarial, que seria uma grande fragilidade, e foi corrigida neste PL, vez que o texto original apresentado a esta Casa estendia o benefício em qualquer hipótese de ausências legais.

A configuração do caráter indenizatório também está prevista no PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador (incluído pela Lei nº 6.321/76 e regulamentado pelo Decreto nº 5/91), quando estabelece os seguintes requisitos ao seu cumprimento:

1. Que o pagamento não se dê em pecúnia, mas sim por meio de ticket ou cartão;
2. Que o servidor participe do custeio dessa vantagem em valor não irrisório;
3. Que o benefício seja concedido somente aos servidores ativos e nos dias efetivamente trabalhados;

Também a jurisprudência majoritária dispõe imprescindível o comparecimento ao trabalho na configuração do caráter indenizatório, senão vejamos:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. VALE-ALIMENTAÇÃO. FÉRIAS. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. SENTENÇA MANTIDA. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO. (Apelação Cível Nº 70060055555, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Cláudia Cachapuz, Julgado em 30/03/2017)

Ementa: SERVIDORES PÚBLICOS. LEI-RS Nº 10.002/93, ART. 3º. VALE-REFEIÇÃO. PEDIDO DE PROIBIÇÃO DE ESTORNOS E DE MANUTENÇÃO NO PERÍODO DE FÉRIAS. IMPOSSIBILIDADE. A possibilidade de estorno da parte do vale-refeição está expressamente prevista no art. 4º da lei instituidora do benefício (Lei-RS nº 10.002/93). Por outro lado, **a percepção no período de férias não se mostra possível diante de seu caráter indenizatório** (art. 7º, alínea "a", do referido diploma). Doutrina e precedentes colacionados. Improcedência mantida. APELAÇÃO IMPROVIDA. DECISÃO MONOCRÁTICA. (Apelação Cível Nº 70051354041, Terceira Câmara Cível,



Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 27/01/2016)

Ementa: RECURSO INOMINADO. MUNICÍPIO DE LAJEADO. SERVIDOR INATIVO. INCORPORAÇÃO DO AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO AO SALÁRIO BÁSICO DOS SERVIDORES ATIVOS. LEI Nº 9.077/2013. ALTERAÇÃO DA NATUREZA DA VERBA. DIREITO À PARIDADE. **Não se olvida ser uníssono o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que o vale-alimentação, por possuir natureza indenizatória, não se estende aos inativos (Súmula nº 680). Contudo, o ente municipal, em linha oposta da doutrina e da jurisprudência, editou lei incorporando um benefício de natureza indenizatória na remuneração do servidor. Assim procedendo, portanto, transformou, pela via legal, o vale-alimentação em vantagem remuneratória.** Na prática, gerou aumento real ao salário básico dos servidores ativos, motivo pelo qual o aumento deve ser estendido aos servidores inativos. Precedentes. A autora tem assegurado o direito à paridade, uma vez que se aposentou antes da vigência da Emenda Constitucional nº 41/03, que atribuiu nova redação ao art. 40, §8º da Constituição Federal. RECURSO PROVIDO. (Recurso Cível Nº 71006186829, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Rosane Ramos de Oliveira Michels, Julgado em 07/03/2017)

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. LEI MUNICIPAL Nº 2.864/1993. CARÁTER INDENIZATÓRIO. ENUNCIADO Nº 55 DA SÚMULA VINCULANTE DO STF. INVIABILIDADE DE EXTENSÃO DO BENEFÍCIO AOS INATIVOS. 1. Descabe a concessão de auxílio-alimentação aos inativos, uma vez reconhecida a natureza indenizatória do benefício, conforme orientação jurisprudencial consolidada no enunciado nº 55 da súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal. 2. Qualquer legislação municipal que contrarie a orientação sumulada pelo Supremo Tribunal Federal possui vício de inconstitucionalidade, não sendo sequer necessária a instauração de incidente específico, nos termos do art. 949, parágrafo único, do CPC/2015. 3. Ausência da relevância da fundamentação a amparar a concessão da liminar, nos termos do art. 7º da Lei nº 12.016/2009. AGRAVO DE INSTRUMENTO IMPROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70072511512, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 26/01/2017)

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE DOM PEDRITO. ACIDENTE DE TRABALHO. RESPONSABILIDADE CIVIL. AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. CONVERSÃO DE LICENÇA-PRÊMIO EM PECÚNIA. HORAS EXTRAS. 1. **Não é devido auxílio alimentação quando o servidor estiver em licença para tratamento de saúde, conforme Lei Municipal nº 863/2000.** 2. Embora inexistir previsão legal que autorize a Administração Pública a indenizar o servidor que não usufruiu licença-prêmio, o Superior Tribunal de Justiça já pacificou entendimento no sentido de ser cabível indenização no caso de servidor que se aposenta e não usufrui licença-prêmio, sob pena de locupletamento ilícito do ente público. 3. Não restou comprovado pela parte autora que o Município não tenha realizado o pagamento das horas extras. Ônus da prova do demandante. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. REEXAME NECESSÁRIO NÃO CONHECIDO. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70064811623, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em 26/08/2015)

Ementa: ACIDENTE DO TRABALHO. AÇÃO ORDINÁRIA DE INDENIZAÇÃO POR ACIDENTE DE TRABALHO. PRESCRIÇÃO. DANOS MORAIS CONFIGURADOS. DANOS MATERIAIS NÃO CARACTERIZADOS. QUANTUM FIXADO. DANOS



MATERIAIS NÃO CARACTERIZADOS. 1. Prescrição quinquenal de que trata o Decreto nº 20.910/32 não reconhecida, porquanto não transcorridos cinco anos entre a data do fato e a data da propositura da ação. 2. Não se mostrando possível considerar que todas as cautelas e precauções foram tomadas pelo Município de Caxias do Sul para evitar acidente com seu empregado, denota-se o dever do ente municipal de reparar os danos morais. 3. Fixação do montante indenizatório a título de danos morais, considerando o grave equívoco da ré, o aborrecimento e o transtorno sofridos pelo autor e o caráter punitivo-compensatório da reparação. 4. Não faz jus o autor à reparação por danos materiais porque: a) o autor gozou de licença-saúde remunerada, não ocorrendo, portanto, prejuízo econômico a ser traduzido em perdas e danos materiais; b) as despesas médico-hospitalares foram suportadas pelo IPAM- Instituto de Previdência e Assistência de Caxias do Sul, entidade previdenciária municipal; c) a percepção de horas extras no período não pode ser ressarcida em decorrência da natureza precária e provisória dessa vantagem pecuniária, cujo pagamento pressupõe a realização do efetivo trabalho extraordinário a ser executado por necessidade de serviço e convocado pela autoridade competente dentro do poder discricionário do administrador; d) o auxílio-alimentação possui natureza indenizatória e somente pode ser pago ao servidor em atividade. PRELIMINAR REJEITADA. PRIMEIRA APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. SEGUNDA APELAÇÃO PROVIDA. (Apelação Cível Nº 70029405024, Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em 17/12/2009)

A respeito da possibilidade de pagamento do vale-alimentação nos casos de afastamento por motivos de acidente de trabalho, entende-se por possível, desde que haja previsão expressa na lei municipal, a teor de entendimento do TJ/RS.

Ementa: RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PRETENSÃO AO PAGAMENTO DE VALE-REFEIÇÃO NAS FÉRIAS. A redação do art. 7º da Lei nº 10.002/93 veda expressamente o pagamento de vale-refeição durante a licença ou períodos de afastamento, excepcionando apenas a hipótese de acidente em serviço, que não se aplica ao caso em apreço. Trata-se, pois, de verba de natureza indenizatória, que visa o ressarcimento de despesas de alimentação do servidor durante o exercício de sua atividade. Precedentes. RECURSO DESPROVIDO. (Recurso Cível Nº 71006258776, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Rosane Ramos de Oliveira Michels, Julgado em 28/09/2016)

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. VALE REFEIÇÃO. PAGAMENTO EM PERÍODO DE FÉRIAS E AFASTAMENTOS. IMPOSSIBILIDADE. 1. **Conforme disposto no art. 7º, inciso I, da Lei 10.002/93, não faz jus ao pagamento do vale refeição o servidor licenciado ou afastado temporariamente do emprego, cargo, função ou estágio, a qualquer título, exceto em caso de acidente em serviço.** 2. Trata-se de parcela indenizatória que visa ao ressarcimento das despesas de alimentação enquanto em atividade, sendo devido seu pagamento, portanto, somente enquanto estiver no efetivo exercício do cargo, situação não configurada no período de férias. 3. Sentença de procedência na origem. APELAÇÃO PROVIDA. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70063354476, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira, Julgado em 29/04/2015)



Por fim, ainda chamamos à atenção quanto ao entendimento do TCE/RS, no sentido de que, havendo previsão quanto à concessão do vale-alimentação mesmo para os casos de afastamento dos servidores (quanto, portanto, não em cumprimento ao efetivo exercício), o vale-alimentação passa a configurar verba remuneratória:

*Entretanto, no caso concreto, a concessão do auxílio alimentação mesmo que mantida com base em decisões judiciais, **se estendeu aos servidores ativos afastados em licença para tratamento de saúde, licença gestante ou paternidade, férias, licença-prêmio e acidente de trabalho, bem como aos servidores inativos, o que configura a utilização da verba como complementação de vencimentos (servidores ativos) ou de proventos (servidores inativos), desnaturando o caráter indenizatório do benefício, que, nessas circunstâncias, assume natureza remuneratória.***

Assim, em face do caráter remuneratório do auxílio alimentação concedido no exercício de 2014, julgo que esses gastos devem ser reconhecidos como despesas com pessoal para os fins da lei de responsabilidade fiscal. (Processo nº: 4627-0200/15-9 - Matéria: PROCESSO DE RETIFICAÇÃO DE CERTIDÃO - Órgão: EXECUTIVO MUNICIPAL DE PASSO FUNDO - Exercício: 2014 Gestor: LUCIANO PALMA DE AZEVEDO (PREFEITO) - Procurador: ADOLFO DE FREITAS Órgão Julgador: PRIMEIRA CÂMARA Data da Sessão 15-09-2015)

Diante desta constatação, entendemos que o texto apresentado, especialmente quanto ao art. 2º, § 3º, corrige a distorção e se apresenta, neste PL, de forma adequada, dentro do que disciplina a doutrina e jurisprudência dominante.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PL 21/2017 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Por todos os fundamentos acima apresentados, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** a sua tramitação do PL 21/2017.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para posterior deliberação, e aos nobres *edís* para análise de mérito, no que couber.



É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 06 de junho de 2017.

Sônia Regina Sperb Molon

Procuradora Geral

OAB/RS 68.402