



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Avenida
Telex

PARECER JURÍDICO N° 142/2025

Protocolo CMNV-ES n.º 34.292/2025

Referência: Projeto de Lei n° 109/2025

EMENTA: Auxílio-alimentação a vereadores. Possibilidade de criação por resolução. Concessão quando os Edis estiverem exercendo suas atividades constitucionais e precisarem interromper para alimentação do meio-dia. Possível o pagamento na mesma legislatura, não se sujeitando à regra da anterioridade. Medida que deve ser implementada por resolução.

CONSULTA:

Trata-se do Projeto de Lei n° 109/2025, que dispõe sobre a concessão do auxílio alimentação aos vereadores da Câmara Municipal de Nova Venécia/ES, e dá outras providências.

O relator do projeto de lei na Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação Final, Vereador Luciano Márcio Nunes, solicitou a manifestação da Procuradoria quanto à constitucionalidade e legalidade da proposição.

É o relatório.

RESPOSTA:

Inicialmente, ressaltamos que o exercício de mandato eletivo atribui aos seus titulares a natureza jurídica de agentes políticos, remunerados por subsídio fixado em parcela única, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição Federal:

"Art. 39. (...).



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Avenida
Telex



Avenida
Telex

§ 4º. O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela-única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, e XI".

Portanto, os vereadores devem ser remunerados por parcela única (denominada subsídio) sem qualquer acréscimo de outras parcelas com a mesma natureza (remuneratória).

Não obstante, cumpre deixar consignado que a jurisprudência firmou o entendimento no sentido de que o auxílio refeição 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. AUXÍLIOALIMENTAÇÃO. 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).

Ainda sobre a natureza indenizatória do vale alimentação, trazemos à colação trecho do seguinte julgado prolatado no âmbito do STJ:

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



www.cmnv.es.gov.br

cmnv@cmnv.es.gov.br

Avenida Vitória, 23 – Centro – Caixa Postal 4 – 29830-000 – Nova Venécia-ES

Telefax: 273752-1874

273752-1890 Autenticar documento em <https://novavenecia.camarasempapel.com.br/autenticidade>

com o identificador 330035003500330030003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Avenida
Telefex.

contrário 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).

Desta feita, ao proceder-se uma análise superficial 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.

Todavia, o escorreito deslinde da questão desafia a ponderação de outras questões, sobre as quais passamos a tecer as considerações abaixo.

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 consequente 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.

Desta forma, a concessão de auxílio alimentação aos vereadores somente poderia ocorrer se existisse previsão expressa a respeito na legislação local e, mesmo assim, se efetivamente existisse despesa a indenizar, ou seja, se todos os Vereadores batessem ponto todos os dias da semana e trabalhassem continuamente por período superior a 6 horas no recinto da Casa, o que geraria presunção de que necessitam realizar despesas diárias com alimentação no período de trabalho, sob pena de configurar parcela remuneratória dissimulada.

Ocorre que este cenário, pela própria natureza do desempenho da atividade parlamentar, é de todo ilusório e irreal, mesmo porque o desempenho da atividade parlamentar não pressupõe a necessidade do Vereador bater ponto na Câmara, ao revés. Com efeito, a atividade parlamentar não se resume ao comparecimento às sessões legislativas e aos trabalhos desenvolvidos nas Comissões Permanentes e Espéciais 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



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Avenida

Teófilo

viagem (hospedagem, alimentação e deslocamentos) imperiosa se faz a devida prestação de contas dos gastos para caracterização do cunho indenizatório destes.

Em síntese, a legitimidade do fornecimento de vale alimentação ou refeição está intrinsecamente relacionada com a presunção de que o agente está sujeito a jornada de trabalho diária, contínua e superior a seis horas com intervalo para alimentação.

Para os vereadores, o pagamento de verbas de cunho indenizatório está sujeito a prestação de contas e inequívoca demonstração do gasto e do nexo de causalidade entre este e o desempenho de suas atividades, sob pena de configurar concessão dissimulada de verba de cunho remuneratório sujeita a glossa pelos órgãos de controle em face da impossibilidade de percepção de qualquer outra verba de cunho remuneratório que não o subsídio, por força do disposto no art. 39, § 4º da Constituição.

Convém ressaltar que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo possuía entendimento de que o auxílio-alimentação a vereadores seria possível, desde que condicionado à comprovação do exercício de atividades relacionadas às suas atribuições constitucionais. Vejamos:

CONCESSÃO DE AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO A EDIS - POSSIBILIDADE CONDICIONADA À COMPROVAÇÃO DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADES LEGIFERANTES OU DE FISCALIZAÇÃO [...]. [...] Destarte, 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 legiferante, não merecerão o auxílio-alimentação, como exemplos, atividades privadas e atividades popularmente conhecidas como assistencialistas. [...]

(TCE/ES. PARECER/CONSULTA TC-025/2005. PROCESSO - TC-2628/2005. Disponível em: <<https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/>>.

Avenida

Teófilo

</



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Avenida
Teixeira

Avenida
Teixeira

Avenida
Teixeira

O referido entendimento foi revisado através da Consulta 00007/2024-1¹, de modo que foi excluída a necessidade de comprovação do exercício de atividades legiferantes ou de fiscalização, com a condicionante de que a concessão deverá se dar “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”.

Todavia, quanto a instrumento normativo, o correto seria a apresentação de projeto de resolução.

Examinando o entendimento deste TCE-ES e as características de cada instrumento normativo, verifica-se que os auxílios devem ser instituídos por meio de resolução, como será demonstrado adiante.

Ao analisar o ordenamento jurídico, constata-se a existência de diversas formas de instituição de verbas indenizatórias destinadas a legisladores. Alguns Tribunais de Contas, em razão da expressão “lei”, contida no art. 37, X e § 11, da Constituição Federal, entenderam ser necessária lei em sentido estrito, a exemplo das Cortes mineira e fluminense, conforme os processos já mencionados: 1111041, do TCE-MG, referente ao auxílio-saúde, e 241135-4/2023, do TCE-RJ, relativo ao auxílio-combustível. Por outro lado, o TCE-MT, conforme a Consulta 21/2023 (proc. 44.501-0/2022), sustenta o cabimento do decreto legislativo. A Câmara dos Deputados, por sua vez, instituiu verbas indenizatórias por meio de Atos da Mesa, conforme já registrado.

Apesar da relevância desses entendimentos, adoto a posição consolidada por este TCE-ES, segundo a qual a resolução é o instrumento adequado para a fixação de verbas indenizatórias aos legisladores. Tal interpretação encontra-se nos Pareceres em Consulta 38/2003, 31/2005 e 25/2005. De acordo com este último:

“[...] quanto ao meio normativo a ser usado para a criação do auxílio-alimentação parlamentar, entendemos que bastará resolução para tal, já que, com exceção do art. 29, VI, combinado com o art. 37, X, e do art. 51, IV, parte final, da Constituição Federal, que exigem lei, todos os outros assuntos internos de um parlamento poderão ser tratados por resolução.”

Observa-se, portanto, que este TCE-ES entende que as rubricas indenizatórias dispensam a instituição por lei em sentido estrito, admitindo-se a resolução. Isso porque a

¹ Consulta. Processo 07429/2023-8 TCEES – Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Relator Conselheiro Davi Diniz de Carvalho.



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



criação de verba indenizatória trata de matéria interna do órgão, inserida em sua autonomia para gerir seu próprio orçamento sem ingerência do Poder Executivo. Assim, a sanção e a promulgação pelo Prefeito — exigências inerentes à produção de leis formais — revelam-se desnecessárias quando se cuida de despesa própria de órgão que não integra o Executivo.

A resolução, portanto, é o instrumento adequado para disciplinar as verbas indenizatórias. É ato normativo destinado, por excelência, a tratar da organização e do funcionamento interno dos órgãos, o que dispensa a participação do Executivo. Ademais, a resolução é editada pelo plenário, diferentemente de outros atos normativos internos, como portarias, editadas pelo Presidente do órgão ou apenas pela Mesa do Legislativo. Essa natureza colegiada confere maior legitimidade à despesa.

Cumpre lembrar que o Judiciário e o Ministério Público instituíram seus auxílios-saúde por meio das Resoluções 294/2019 e 223/2020, respectivamente, sem qualquer questionamento, até o momento, quanto à constitucionalidade da utilização desse tipo de instrumento normativo. Assim, a instituição dos auxílios-alimentação, saúde e combustível deve ocorrer por resolução da Câmara Municipal.

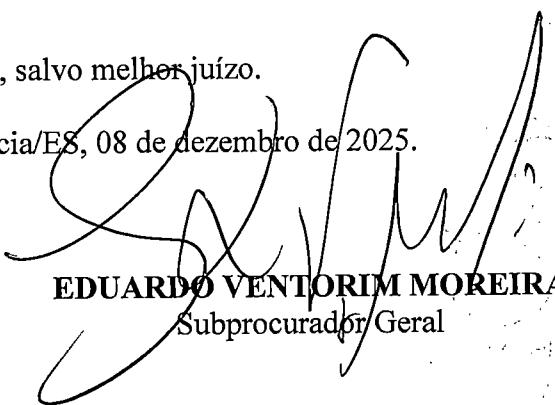
Ademais, que a concessão do auxílio alimentação poderia, em decorrência de sua natureza indenizatória e não remuneratória, ser na mesma legislatura, uma vez que a regra da anterioridade, prevista no art. 29, VI, da CR, se refere apenas às verbas remuneratórias, não abrangente as de natureza indenizatória.

CONCLUSÃO:

Ante o exposto, conluso pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do presente projeto de lei, haja vista que o instrumento correto para sua viabilização seria através de **PROJETO DE RESOLUÇÃO**, nos termos acima defendidos, inobstante a constitucionalidade material da proposição.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Nova Venécia/ES, 08 de dezembro de 2025.


EDUARDO VENTORIM MOREIRA
Subprocurador Geral