

PARECER 36/99

Vale-alimentação. Consulta. Câmara Municipal de Lajeado. Servidor público. Natureza Jurídica. Distinção entre o caráter “remuneratório” e o caráter “indenizatório”. Dissídio jurisprudencial. Compreensão da *ratio decidendi*. Conformação da natureza segundo o específico regramento legal. Ato normativo hábil a estender o vale-alimentação aos ocupantes do cargo de Assessor Parlamentar.

Consulta o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Lajeado acerca da licitude da concessão de “vale-alimentação” aos detentores do cargo de Assessor Parlamentar da aludida Câmara Municipal. Informa para tal fim o digno consulente que existe, no âmbito municipal, lei instituidora do benefício para todo o funcionalismo, ressalva feita a certas situações funcionais. Assim sendo, a Câmara Municipal, pela Resolução nº 2.436, de 26 de março de 1997, estendeu-o aos cargos de Assessor Legislativo e de Auxiliar Legislativo, omitindo-se, porém, quanto à extensibilidade do benefício aos cargos de Assessor Parlamentar, criados pela Resolução nº 2.435, de 6 de março do mesmo ano, os quais, além disto, foram excluídos de “*quaisquer outras vantagens pecuniárias*”.

Assim sendo, e querendo evitar, como afirma, “*irregularidades ou injustiças*”, solicita o parecer deste Tribunal.

Instruindo a consulta anexa cópia da Lei Municipal nº 5.424/95, que, como se lê em sua ementa, autorizou o Poder Executivo “*a instituir um sistema de vale-alimentação no âmbito da Administração Direta do Município de Lajeado*”; das Leis nºs 5.649/95 e 5.855/96, que prorrogam o período de vigência do benefício instituído pela lei anterior; e da Lei nº 5.869, atualmente em vigor, instituidora do mesmo benefício no âmbito da

Administração Direta municipal. Junta, por igual, cópia da Resolução nº 2.436/97, que estende o benefício aos servidores dos cargos comissionados de Assessor Legislativo e Auxiliar Legislativo da Câmara Municipal; da Resolução nº 2.435/97, a qual criou o Quadro de Cargos em Comissão da mesma Câmara, incluindo, além dos dois acima citados, também o cargo de Assessor Parlamentar e anexando, por fim, parecer de sua Assessoria Jurídica conclusivo da legalidade da extensão do direito ao vale-alimentação aos Assessores Parlamentares do órgão, forte no princípio constitucional da isonomia, desde que mediante a edição de lei, porque a vantagem constituiria remuneração, e esta, nos termos da Emenda Constitucional nº 19, só poderá ser fixada ou alterada por lei específica (art. 37, inciso X).

A consulta foi proficientemente examinada pela Consultoria Técnica desta Casa que, na Informação nº 225/99, firmada pelo Auditor Público Externo Flávio José da Silva Jaeger, conclui, amparado em decisões jurisprudenciais que anexa, ter o benefício natureza indenizatória, e não remuneratória, podendo ser estendido aos Assessores Parlamentares mediante Resolução da Câmara Municipal.

Distribuído o expediente ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro Hélio Saul Mileski, este encaminha-o a esta Auditoria, para exame e manifestação.

É o relatório.

1) O questionamento proposto pelo digno consulente cinge-se apenas a saber se é “legal” a concessão de vale-alimentação aos Assessores Parlamentares da Câmara Municipal mediante Resolução. Para saber se é ou não legal a referida concessão, é preciso ter presente o quadro na qual foi a vantagem instituída no âmbito municipal, vale dizer, os limites e a extensão dos textos normativos que a instituíram e regulam a sua concretização. Deste quadro será, por igual, deduzida a natureza da vantagem, se remuneratória ou indenizatória, questão fundamental para saber se é a lei ou a resolução o ato cabível à extensão do Vale-alimentação aos Assessores Parlamentares.

2) O quadro normativo em questão vem demarcado, atualmente, pela Lei nº 5.869/97, que estabelece a extensão subjetiva e objetiva do benefício, o *modus faciendi* da concessão, a sua finalidade e natureza, nos seguintes termos:

Quanto à extensão subjetiva, isto é, a que refere-se aos sujeitos destinatários do benefício, determina a Lei:

a) **fazerem jus ao recebimento do vale-refeição** os servidores ativos da Administração Direta municipal (art. 1º, *caput*), que o requerem (art.1º, parágrafo 3º), assim como os servidores cedidos ou permutados com ônus ao Município (art. 6º, inciso I), os cedidos e permutados para o Município (art. 1º, parágrafo 2º) e os que estão em gozo de licença nas estritas hipóteses enunciadas no parágrafo 3º do art.6º;

b) **não ser beneficiários**: os que expressamente requererem a sua exclusão (art. 1º, parágrafo 3º), os que estiverem à disposição ou em exercício de outras entidades, sem ônus ao Município (art. 6º, inciso I), os servidores em gozo de licença não remunerada (inciso II), licenciados ou afastados (inciso III), ausentes do trabalho sem motivo justificado (inciso IV), em gozo de licença (inciso V), férias (inciso VII) ou viagem a serviço (inciso VII);

A extensão objetiva, atinente ao número de dias computáveis no cálculo do benefício e ao seu valor, vem estabelecida nos arts. 2º, 3º e 4º, por este último indicando-se que os servidores **contribuem para a formação do valor total** com percentual incidente sobre o vencimento básico da categoria, elemento que deve ser bem retido, pois será importante para a determinação da natureza do benefício;

Já o regulamento da concessão, o seu *modus faciendi*, vem expresso no parágrafo 2º do art. 3º, no artigo 5º, *caput* e parágrafo único, e nos parágrafos 1º e 2º do art. 6º.

Por fim, o art. 7º, e seus incisos, estabelece, com toda a clareza, que o vale-alimentação **não integra o vencimento, remuneração ou salário, nem a estes se incorpora, para nenhum efeito**, não sendo computado para efeitos de quaisquer vantagens que o servidor perceba ou venha a perceber, nem configura rendimento tributável nem é contado para o efeito do cálculo da contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público.

3) A importância de bem delimitar este quadro está em que **a natureza da vantagem só pode ser compreendida, em cada caso específico, nos termos em que foi legalmente instituída**. É assim que têm decidido os Tribunais, inclusive o Superior Tribunal de Justiça, que ao perquirir a natureza de vantagens similares, instituídas nas mais diversas relações de trabalho - seja contratual, privada, dita “de emprego”, seja estatutária ou pública - voltam-se à determinação da *ratio legis* e aos contornos concretamente conferidos ao benefício.

Neste sentido o STJ, recentemente, confirmou o caráter remuneratório de vale-alimentação concedido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT aos seus empregados, natureza que assim foi reconhecida, contudo, à vista da legislação especificamente incidente, qual seja, a Lei nº 6.321/76¹. Esta Lei estabelece, no seu art. 3º, que “*não se inclui, como salário de contribuição, a parcela paga “in natura” nos programas de alimentação*”. Como consequência lógica, seguindo raciocínio *a contrario*, decidiu o STJ que “*o vale-alimentação integra o salário, considerando que a legislação aplicável afasta, apenas, a parcela in natura, isto é, quando a própria alimentação é fornecida*”.²

Em situação diversa - tratando-se, agora, de servidor do Corpo de Voluntários de Militares Estaduais de Reserva do Estado do Rio Grande do Sul - o Tribunal de Justiça estadual, pelo votos de um dos seus mais ilus-

¹ Assim também a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (Dispõe sobre a organização da Seguridade Social), em seu art.28, parágrafo 8º, alínea “c”.

² STJ, Resp. nº 163.962 – Rio Grande do Sul, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, j. em 23 de março de 1999, DJ de 24 de maio de 1999, grifei.

trados membros entendeu que o vale-refeição, à vista da concreta regulação legal no qual fora previsto, tinha natureza indenizatória, não podendo ser tido como remuneração, não obstante o seu caráter alimentar, pois caracterizava “*benesse concedida para otimizar o desempenho da atividade laboral*”³.

Dissídio jurisprudencial houve, efetivamente, na apreciação da natureza de vantagem similar concedida aos servidores do Município de Porto Alegre. Observa-se, contudo, dos votos que concluem pelo seu caráter remuneratório (v.g, fls., 35 e 37 do presente processo), que a razão de assim decidir não ateve-se apenas ao exame concreto da legislação incidente, mas seguiu entendimento *in abstracto*, inclusive remetendo a decisões anteriores, não necessariamente referidas à legislação municipal de Porto Alegre. Porém - importa bem salientar - quando da análise desta, a razão de considerar o vale-alimentação como integrante da remuneração esteve em que - como está expresso a fls. 38 - “*nos termos da Lei Municipal nº 7.532/94, constitui-se ele em vencimentos ou remuneração indireta, pois para que o servidor venha a recebê-lo não é exigido nenhum dever, tarefa ou ônus novo. É pago indistintamente a todo o funcionário ou servidor celetista*”. E, concluindo pela natureza remuneratória, daí retirou-se, como efeito necessário, a sua extensibilidade aos servidores inativos.

Não é o caso, incontrovertidamente, da Lei do município de Lajeado, que teve a cautela de, expressamente, excluir os servidores que não estivessem prestando serviços (salvo os afastados para gozo de licença saúde ou auxílio previdenciário em decorrência de acidente de trabalho, moléstia profissional ou agressão provocada no exercício das atribuições do cargo), o que só reforça a caracterização do seu caráter assistencial, determinando, outrossim, que os servidores contribuam pecuniariamente para a formação do valor do benefício. Este dado indica, no meu entender, estar afastado o caráter remuneratório, pois não se poderia admitir que os beneficiários se auto-remunerassem!

³ TJRGS, AI nº 597 168 269, Rel. Des. Moacir Adiers, j. em 6 de novembro de 1997, por cópia nos autos.

Continuação do Parecer 36/99

Em suma, por estas razões, e pelo que contém a Informação Técnica, que expressamente endosso, passo a concluir:

a) Nos termos da legislação incidente à espécie, o vale-alimentação tem natureza indenizatória e marcado caráter assistencial, não sendo extensível a todos os servidores municipais;

b) A jurisprudência têm, em regra, pronunciado-se ora pela natureza indenizatória, ora pela natureza remuneratória de vantagens semelhantes à vista do seu específico regramento legal, de modo que, quando invocada, deve o intérprete ter o cuidado de bem apreender a *ratio decidendi* de cada caso concretamente utilizado como paradigma.

c) Não caracterizando, *in casu*, remuneração, a vantagem pode ser estendida aos Assessores Parlamentares da Câmara Municipal mediante resolução.

É o meu parecer.

AUDITORIA, 29 de outubro de 1999.

JUDITH MARTINS COSTA
Auditora Substituta de Conselheiro

Processo nº 7720-02.00/99-0

DECISÃO: O Tribunal Pleno, em sessão de 01-12-99, acolhendo o Voto do Senhor Conselheiro-Relator, à unanimidade, decide encaminhar ao Senhor **Vilson H. Jacques Filho**, Presidente do Legislativo Municipal de Lajeado, cópia da Informação nº 225/99 da Consultoria Técnica, bem como do Parecer nº 36/99, da lavra da Senhora Auditora Substituta de Conselheiro, Doutora Judith Hofmeister Martins-Costa, acolhido por este Plenário em Sessão desta data, para que possa servir de subsídio àquela Autoridade Consultante na análise e convencimento que lhe competem acerca da matéria suscitada.