



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

PARECER JURÍDICO AJM-RA

Solicitante: Secretaria Municipal de Governo e Administração

Objeto: Parecer sobre o Pagamento do Vale Alimentação em Pecúnia aos Servidores Municipais - Lei nº 2.165, de 14/12/2023

Memorando interno: nº 2.449/2025

EMENTA DO PARECER: Direito Administrativo e Financeiro - Servidores Municipais - Auxílio-alimentação - Pagamento em pecúnia. Possibilidade jurídica de conversão da forma de concessão do vale-alimentação (cartão magnético) para pagamento direto em dinheiro, desde que autorizada por lei municipal específica que preserve a natureza indenizatória do benefício. Verba não remuneratória, devida apenas a servidores em atividade, não incorporável à remuneração nem às vantagens funcionais. Inexistência de incidência de IRRF e de contribuição previdenciária sobre o auxílio, bem como de reflexos em outras parcelas salariais. Exclusão dos valores do cômputo da despesa total com pessoal para fins de LRF. Desnecessidade de licitação no modelo pecuniário. Necessária alteração da Lei Municipal nº 2.165/2023 para adequar a modalidade de pagamento e observância dos arts. 16 e 17 da LRF. Medida reputada viável e regular, condicionada ao atendimento das exigências formais e orçamentário-fiscais.

1. RELATÓRIO:

1.1 Trata-se de solicitação da Secretaria Municipal de Governo e Administração do Município de Ronda Alta/RS, para emissão de parecer jurídico acerca da possibilidade de alteração da forma de pagamento do vale-alimentação concedido aos servidores municipais, atualmente regulamentado pela Lei Municipal nº 2.165/2023.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

O Secretário informa que outros municípios, como Palmeira das Missões, diante de dificuldades na operacionalização do benefício por meio de cartão magnético, implementaram o pagamento em pecúnia, em data diversa da folha de vencimentos, preservando sua natureza indenizatória.

Assim, indaga sobre a viabilidade jurídica de adoção do mesmo modelo em Ronda Alta, especialmente quanto: a) à legalidade do pagamento em dinheiro; b) à possibilidade de não caracterização como verba remuneratória; c) à não incidência de imposto de renda e contribuição previdenciária; e d) à exclusão do valor da folha de pagamento para fins de limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto, solicita-se análise e parecer técnico-jurídico para subsidiar eventual alteração legislativa e respaldar a decisão administrativa.

2. PREMISSAS DE ANÁLISE:

2.1 As reflexões desta Assessoria Jurídica sobre o tema posto em análise restringem-se, de um lado, aquilo que nos é formalmente submetido, de outro, a opinião técnica relativa ao tema. As decisões, análises de mérito, conveniência, oportunidade, competem aos setores e órgãos responsáveis pela Gestão Municipal, e, em última instância, ao Chefe do Poder Executivo.

2.2 Ressaltamos a função do parecerista jurídico quando consultado no âmbito da Assessoria Jurídica Municipal, pois compete à Assessoria fornecer aos gestores os subsídios jurídicos pertinentes para que os legítimos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

representantes do povo tenham condições de avaliar e, eles sim, deliberar com segurança sobre a matéria.

2.3 Trata-se, portanto, de Parecer Jurídico com caráter opinativo, pois realizado pela Assessoria Jurídica no exercício da função institucional consultiva. Tal consideração encontra respaldo nas lições de Diogenes Gasparini (Direito Administrativo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, página 83), para quem o parecer “É a fórmula segundo a qual certo órgão ou agente consultivo expede opinião técnica sobre matéria submetida à sua apreciação”.

Na mesma linha, segundo o Supremo Tribunal Federal: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) *Sem grifo no original.*

2.4 Faz-se esta ressalva, pois, na atividade consultiva, não deve haver, de regra, manifestação quanto ao mérito administrativo do caminho a ser trilhado pelo agente público, ou seja, o advogado parecerista, salvo situações excepcionais, não deve expor opinião sobre a conveniência ou oportunidade da ação administrativa. Nessa linha, o enunciado nº. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União (2016) reza:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Importante dizer, entretanto, conforme leciona o próprio Manual supracitado, pode-se emitir opinião e/ou formular recomendação, quando a situação exigir e quando o caráter discricionário do seu acatamento for enfatizado.

2.5 Em complemento, é sempre salutar lembrar que o advogado público deve atuar com independência técnica. Assim se posicionou, aliás, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil através do protocolo 114, artigo 5º, de outubro de 2006, cujo enunciado é o seguinte: “É dever do advogado público a independência técnica, exercendo suas atividades de acordo com suas convicções profissionais e em estrita observância aos princípios constitucionais da administração pública”.

Contudo, tal independência não deve ser vista de modo absoluto, pois previsões legais ou constitucionais poderão limitar o atributo mencionado, como é o caso, por exemplo, das Súmulas Vinculantes. No que tange à limitação da independência funcional, Luciane Moessa de Souza, citada por Aldemario Araújo Castro (Os contornos da independência técnica do advogado público



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

federal. Disponível em: <http://www.aldemario.adv.br/indcontornos.pdf> se manifesta nos seguintes termos:

É evidente que exigências de natureza administrativa (no que diz respeito às regras de ordem formal), ou a complexidade do tema (no que diz respeito à tomada coletiva de decisões) ou mesmo razões de eficiência administrativa (no que tange aos pareceres vinculantes) podem limitar a independência funcional do advogado público. Concordamos, assim, com Rommel Macedom quando este defende a legitimidade da regra constante do art. 28, II, da Lei Complementar 73/93 (que estruturou a AGU, a qual dispõe ser vedado ao membro da Advocacia-Geral da União contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotados pelo Advogado-Geral da União, o que contribui – segundo o autor – para que a representação do ente público não se faça com base em posicionamentos conflitantes.

2.6 Com essas premissas, passamos à análise jurídica do requerimento.

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

3.1 O auxílio-alimentação concedido aos servidores públicos municipais possui natureza jurídica indenizatória, pois não se trata de contraprestação pelo trabalho prestado, mas de um auxílio destinado ao custeio parcial das despesas com alimentação, decorrentes da própria condição funcional do servidor.

Essa característica foi reconhecida tanto pela doutrina administrativista brasileira quanto pela jurisprudência, sendo consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, ao editar a Súmula Vinculante nº 55, segundo a qual o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

benefício do auxílio-alimentação, em razão de seu caráter indenizatório, não se estende aos servidores inativos.

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul tem reiteradamente decidido que o auxílio-alimentação não se incorpora à remuneração, não gera reflexos em outras vantagens funcionais e deve ser percebido apenas por servidores em efetivo exercício. Tal entendimento preserva a natureza *propter laborem* do benefício, reforçando que ele se vincula diretamente à atividade desempenhada e não integra a remuneração permanente.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul também tem se manifestado em consultas e auditorias sobre o tema, destacando a necessidade de lei municipal específica que regule a concessão do benefício e assegure sua natureza indenizatória. A Corte de Contas ressalta que, desde que mantida essa natureza, o auxílio-alimentação não deve ser considerado para fins de cálculo de vantagens funcionais, contribuição previdenciária e tampouco para apuração do limite de despesa com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No âmbito do Município de Ronda Alta, a matéria é regulada pela Lei Municipal nº 2.165/2023, que dispõe sobre a concessão de vale-alimentação aos servidores municipais. Em seu artigo 1º refere que o vale-alimentação aos servidores municipais tem natureza indenizatória e participação facultativa, na razão de um vale-alimentação por dia útil do mês efetivamente trabalhado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

Além disso, no artigo 4º do referido diploma legal há a previsão que o benefício do vale-alimentação não integrará a remuneração dos servidores, não será computado para efeitos de cálculos de quaisquer vantagens funcionais, não configurando rendimento tributável e nem integrando o salário de contribuição previdenciário.

Assim, a natureza jurídica do auxílio-alimentação, no âmbito do Município de Ronda Alta, se coaduna com o entendimento corrente dos Tribunais, inclusive o de Contas. Trata-se, pois, de verba indenizatória, voltada a compensar gastos com alimentação, sem incorporar-se à remuneração do servidor.

3.2 O STF também já assentou que “o benefício do vale-alimentação, dada a sua natureza indenizatória, não integra a remuneração dos servidores públicos”. Tal qualificação jurídica permite que o Município pague o auxílio diretamente em pecúnia, desde que lei própria discipline o novo formato.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em consonância com a Corte Gaúcha, em consulta sobre o tema explica que a lei que instituir o auxílio deve fixar a forma de pagamento, **podendo o serviço ser prestado diretamente pelo município (pagamento em folha/pecúnia) ou indiretamente via contratação de empresa (cartões ou ticket).**

Também em âmbito Federal, o Decreto nº. 3.887/01, em seu art. 2º, estabelece que o “auxílio-alimentação será concedido em **pecúnia** e terá **caráter indenizatório**”.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

A confluência de entendimento, todos no mesmo rumo hermenêutico, deixam claro que não há óbice constitucional ou legal intrínseco à modalidade pecuniária: basta que Lei Municipal autorize o pagamento neste formato, respeitados certos critérios anexos. Eventual prestação direta do serviço (ou seja, pagamento em folha) dispensa contratação de terceiros, tratando-se de despesa de pessoal já prevista em lei, ao contrário da terceirização via cartão.

3.3 Por sua natureza indenizatória, o auxílio-alimentação pago em pecúnia não se incorpora à remuneração nem gera efeitos salariais. Por tal razão que é devido apenas aos servidores em efetivo exercício, não alcançando os inativos.

Na esfera do Direito Público, tal parcela tampouco compõe a folha de pagamento para fins de apuração dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Cortes de Contas já reconheceram que, por ser verba indenizatória, o auxílio-alimentação não deve ser computado em face do limite de gastos de pessoal.

Corroborando esse entendimento, A Lei Complementar n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere aos limites e definições com despesa de pessoal, prevê que entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Portanto, a legislação em comento explicitamente deixa de elencar no cálculo de despesas com pessoal os pagamentos de natureza indenizatória. Logo, ao converter o vale-alimentação em auxílio-alimentação a ser pago em pecúnia, seus valores permanecem fora da base de cálculo dos percentuais de despesa com pessoal exigidos pela LRF, não impactando na folha de pagamento ou negativamente os limites constitucionais e legais.

3.4 Em razão do caráter indenizatório do benefício, os valores pagos em pecúnia não sofrem desconto de imposto de renda nem de contribuições previdenciárias. O Supremo Tribunal de Justiça, firmando o Tema 160 da Turma Nacional de Uniformização, consolidou este entendimento.

Embora a previsão do julgado esteja no âmbito celetista, o princípio aplica-se analogamente aos servidores públicos, ou seja, sendo a verba indenizatória, não se sujeita às contribuições previdenciárias patronais, nem ao IRRF, conforme jurisprudência consolidada. Consequentemente, a conversão para pecúnia manteria a isenção tributária já existente uma vez que não havia base de incidência sobre o cartão vale-alimentação e não ensejaria reflexos em outras verbas salariais.

3.5 A modalidade de pagamento em dinheiro dispensa qualquer processo licitatório, ao contrário do que ocorre na contratação de empresa fornecedora de vales.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

Ora, se a administração optar pela prestação direta do serviço (pagamento em folha/pecúnia), não há contratação de terceiros e, portanto, não se aplica a exigência de licitação no art. 37, XXI, da CF/88.

Inversamente, na hipótese de terceirização (cartão ou *ticket*), incidem as regras de licitação pública. Logo, ao adotar pagamento pecuniário, o Município efetua despesa que equivale a mera execução de ação prevista em Lei, realizada internamente, o que constitucionalmente está excluído do dever de licitar, não se tratando de contratação de serviço ou aquisição de bens junto a fornecedor.

Em suma, o novo modelo afastaria a necessidade de procedimento licitatório para o cartão, tornando desnecessário novo pregão para gerir o benefício.

3.6 A Lei Municipal nº 2.165/2023 e suas alterações disciplinam o vale-alimentação, autorizando expressamente o fornecimento por empresa especializada.

Assim, para adotar o pagamento em pecúnia seria necessária alteração legislativa que revogue ou modifique tais dispositivos para permitir que o benefício seja pago diretamente pela Prefeitura em pecúnia. Em se mantendo o texto atual, haveria incompatibilidade formal uma vez que a legislação referida exige contratação de gestora de cartão.

Contudo, não há impedimento para que o Executivo promova nova legislação municipal, ajustando a modalidade de pagamento. Deve-se apenas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

observar o trâmite regular, dando-se por projeto de lei e sanção e garantir dotação orçamentária.

À vista disso, recomenda-se, sendo de interesse, que tal mudança seja feita mediante novo projeto de lei, a fim de não violar o princípio da legalidade que rege a matéria.

4. CONCLUSÃO:

Diante do exposto, conclui-se:

- a) é legalmente viável que o Município de Ronda Alta converta o pagamento do vale-alimentação de cartão magnético para auxílio alimentação pago em pecúnia.
- b) para tal conversão devem ser respeitados os trâmites legais, tais como a aprovação de Lei Municipal, com o objetivo de alterar os dispositivos pertinentes da Lei nº 2.165/2023, estabelecendo o pagamento em pecúnia e mantendo o valor e condições atuais do benefício;
- c) pela natureza indenizatória do auxílio alimentação, os valores pagos não integram a despesa de pessoal considerada para os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- d) por não se tratar de verba salarial, recomenda-se que o pagamento do auxílio-alimentação deva se dar em data diversa do pagamento do salário;
- e) que o benefício permanece restrito aos servidores ativos, não alcançando inativos, em coerência com sua natureza indenizatória.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

- f) que mantendo-se o caráter indenizatório, o pagamento em pecúnia não sofre incidência de imposto de renda (IRRF) nem de contribuição previdenciária, nem integra base de cálculo de outras verbas salariais. Consequentemente, não haverá descontos a esse título sobre o valor do auxílio.
- g) que a substituição do cartão pelo pagamento direto também elimina a necessidade de licitação para gestor de cartão;

Cumpridas essas condições, a adoção do modelo de auxílio-alimentação em pecúnia será compatível com a legislação municipal, a jurisprudência do STF e dos Tribunais de Contas e com os limites fiscais aplicáveis.

É o parecer. Submetemos à consideração.

Ronda Alta/RS, 29 de setembro de 2025.

Documento assinado digitalmente
gov.br BRUNO WEBER DO AMARAL
Data: 29/09/2025 17:11:21-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Bruno Weber do Amaral
Assessor Jurídico
OAB/RS 112.414

Documento assinado digitalmente
gov.br TAYNA DADIA RODRIGUES
Data: 29/09/2025 17:15:44-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Tayná Dadia Rodrigues
Assessora Jurídica
OAB/RS 112.353



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 146/2025
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 029/2025

ANULAÇÃO

O Prefeito Municipal de Ronda Alta/RS, no uso de suas atribuições legais e em conformidade com o disposto no art. 147 e incisos da Lei 14.133/2021, e,

CONSIDERANDO Parecer Jurídico exarado pela Procuradoria Jurídica do município,

CONSIDERANDO o melhor interesse público;

CONSIDERANDO orientações do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

RESOLVE:

ANULAR em todos os seus termos, pelas razões supracitadas, o Processo Licitatório nº 146/2025, Pregão Eletrônico nº 029/2025, cujo objeto é a “**Contratação de empresa especializada em serviços contínuos de administração e fornecimento de cartão magnético para vale-alimentação dos funcionários públicos municipais do Município de Ronda Alta/RS, conforme Lei Municipal Nº 2.165/2023**”, afim de ajustar a Lei Municipal referente a concessão do benefício para atender melhor as necessidades da Administração Municipal.

Ronda Alta, 03 de outubro de 2025.

VITOR ROQUE CAVAZINI

Prefeito Municipal
Ronda Alta/RS