



Apelação Cível: 0801260-63.2024.8.19.0057.

Apelante: MUNICIPIO DE SAPUCAIA.

Apelado: WAGNER DA SILVA SOUZA.

Relator: Des. GUILHERME PEDROSA LOPES.

Juízo de origem: Vara Única da Comarca de Sapucaia.

EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMULADA COM COBRANÇA. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. LEI MUNICIPAL Nº 2709/2017. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E IMPACTO FINANCEIRO. INÉRCIA ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. IMPLEMENTAÇÃO DO BENEFÍCIO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE. PROGRAMA APP SAPUCAIA. PAGAMENTO RETROATIVO. POSSIBILIDADE. OMISSÃO ESTATAL. INTERVENÇÃO JUDICIAL. NATUREZA INDENIZATÓRIA DO AUXÍLIO. TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL. NÃO CONFIGURAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO.

I – CASO EM EXAME:

1. Apelação interposta pelo Município de Sapucaia contra sentença que julgou procedente, em parte, o pedido de servidor público municipal, condenando ao pagamento retroativo do auxílio alimentação previsto na Lei Municipal nº 2709/2017, diante da omissão administrativa, reconhecendo a extinção do pedido de obrigação de fazer em razão da implementação do benefício sob nova rubrica, com a entrada em vigor do Programa APP Sapucaia.

II – QUESTÃO EM DISCUSSÃO:



2. Definir se: **(i)** a omissão administrativa do ente público, que deixou de implementar o pagamento do auxílio alimentação previsto em lei vigente, autoriza a intervenção judicial para assegurar o direito do servidor; **(ii)** a revogação da lei instituidora do benefício afasta o direito ao recebimento das parcelas vencidas; **(iii)** é cabível a aplicação da teoria da reserva do possível para afastar o pagamento dos valores retroativos.

III – RAZÕES DE DECIDIR:

3. Restou comprovado o vínculo do servidor e a vigência da Lei Municipal nº 2709/2017, que instituiu o auxílio alimentação, com previsão de dotação orçamentária e impacto financeiro, não havendo óbice formal à sua execução.

4. A inércia do Município em operacionalizar o benefício não pode prejudicar o direito do servidor, sendo legítima a atuação do Poder Judiciário para assegurar o cumprimento da lei, sem que isso configure violação ao princípio da separação dos poderes.

5. A posterior revogação da norma não afasta o direito ao recebimento das parcelas devidas enquanto vigente, não sendo suficiente a alegação genérica de dificuldades financeiras para afastar obrigação legalmente imposta.

6. O auxílio alimentação possui natureza indenizatória, não integrando a remuneração do servidor, e seu pagamento retroativo é devido desde a publicação da lei até a efetiva implementação do benefício, ressalvada a prescrição quinquenal.

7. Precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.





Recurso conhecido e desprovido. Sentença mantida.

TESE: A Lei Municipal nº 2.709/2017 confere direito subjetivo ao servidor público municipal ao recebimento do auxílio-alimentação durante sua vigência. A revogação da lei instituidora do benefício não afasta o direito ao recebimento das parcelas vencidas anteriormente. A omissão administrativa na implementação de vantagem legal não impede sua exigibilidade judicial. Não há violação à separação dos poderes, à reserva do possível ou à Lei de Responsabilidade Fiscal quando o Judiciário assegura o cumprimento de direito previsto em lei com respaldo em estudo de impacto orçamentário.

Dispositivos relevantes citados: Lei Municipal nº 2.709/2017, Lei Municipal nº 3.118/2024, Lei Complementar 101/00.

Jurisprudência relevante citada:

0803994-21.2023.8.19.0057 – APELAÇÃO - Des(a). ISABELA PESSANHA CHAGAS - Julgamento: 12/05/2026 - DECIMA CAMARA DE DIREITO PUBLICO;

0801889-71.2023.8.19.0057 – APELAÇÃO - Des(a). HORÁCIO DOS SANTOS RIBEIRO NETO - Julgamento: 07/07/2026 - DECIMA CAMARA DE DIREITO PUBLICO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação Cível nº 0801260-63.2024.8.19.0057, em que é Apelante o **MUNICÍPIO DE SAPUCAIA** e Apelado **WAGNER DA SILVA SOUZA**, **ACORDAM** os Desembargadores da Décima Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por julgar o presente recurso conforme o teor da certidão de seu julgamento.





RELATÓRIO

Trata-se de Ação de Obrigação de Fazer c/c Indenização por Danos Materiais, com pedido de gratuidade de justiça, ajuizada por **WAGNER DA SILVA SOUZA** objetivando, em sede de tutela de urgência, que o Município réu concedesse ao autor o benefício mensal do auxílio alimentação, em 05 dias, sob pena de multa, por ato de descumprimento, não inferior a R\$ 500,00 (quinhentos reais).

No mérito, requer a procedência do pedido para confirmar a tutela concedida e condenar o réu ao pagamento: **(a)** de R\$ 11.060,00 (onze mil e sessenta reais) a título de danos materiais, sem prejuízo do pagamento de cada parcela que vier a vencer no curso da lide até o início do pagamento da benesse; **(b)** das custas processuais e dos honorários advocatícios em 20% sobre o valor da causa.

Alega, em síntese, que: **(a)** embora a Lei Municipal nº 2.709/2017 tenha instituído o auxílio-alimentação para todos os servidores públicos municipais efetivos em atividade, o benefício não foi implementado administrativamente, não obstante reiterados requerimentos e a existência de decisões judiciais favoráveis a outros servidores em situações análogas; **(b)** a legislação municipal assegurou direito subjetivo ao recebimento do auxílio, no valor de R\$ 140,00 mensais, e que a omissão do Ente Público em efetivar o pagamento caracteriza violação ao princípio da legalidade.

Decisão (Index. 122265539), concede gratuidade de justiça ao autor, indeferindo o pedido de tutela de urgência e determinando a citação do réu.

Contestação no Index. 150909735, suscitando, em preliminar, a perda superveniente do objeto quanto ao pedido de implementação do benefício, em razão da revogação da Lei Municipal nº 2.709/2017 pela Lei Municipal nº 3.118/2024, que instituiu o Programa APP Sapucaia, substituindo o auxílio-alimentação por nova modalidade de benefício. No mérito, alega: **(a)** a inexistência de direito ao recebimento das parcelas retroativas, sob o argumento de que a lei revogada não seria autoaplicável, em virtude de supostos vícios formais no



processo legislativo, notadamente a ausência de estimativa de impacto orçamentário e demonstração da origem dos recursos, em afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal; **(b)** a impossibilidade de execução da despesa por ausência de regulamentação administrativa, bem como a incidência do princípio da reserva do possível e da separação dos poderes. Requer a improcedência dos pedidos e, subsidiariamente, a limitação do pagamento à data do requerimento administrativo, observada a prescrição quinquenal.

Despacho, no Index. 230394323, determinando a expedição de ofício à Câmara Municipal de Sapucaia para que informasse se a Lei Municipal que criou o auxílio alimentação dos funcionários públicos municipais se fez acompanhar do requisito do Art. 16 "I" da Lei Complementar nº 101/00, bem como se houve demonstração por parte da referida Lei da origem dos recursos para seu custeio.

Resposta do ofício no Index. 237607719.

Sentença, no Index. 271934519, julgando parcialmente procedente o pedido, reconhecendo a perda superveniente do objeto quanto à obrigação de fazer, diante da implementação do novo programa, e condenando o Município ao pagamento das parcelas vencidas do auxílio-alimentação, desde a entrada em vigor da Lei Municipal nº 2.709/2017 até a data da efetiva implementação do benefício, ressalvada a prescrição quinquenal. Determinou, ainda, a incidência de juros e correção monetária, bem como a condenação do réu ao pagamento de custas e honorários advocatícios.

Inconformado, o **MUNICÍPIO DE SAPUCAIA** interpôs apelação (Index. 278476358), reiterando os argumentos expendidos na contestação, especialmente quanto à: **(a)** alegada ausência de autoaplicabilidade da lei; e **(b)** inexistência de estimativa de impacto orçamentário e à violação dos princípios da separação dos poderes, da reserva do possível e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Requer, ao final, o provimento do recurso para a reforma da sentença e a improcedência dos pedidos autorais.





Certidão cartorária, no Index. 280791951, informando a tempestividade da apelação e que o apelante goza de isenção legal pelo Art. 17, IX, da Lei Estadual 3.350/1999.

Contrarrazões apresentadas no Index. 284594753, nas quais a parte autora pugnou pelo desprovimento do recurso e a manutenção integral da sentença.

Certidão cartorária no Index. 285422206, informando que as contrarrazões foram protocoladas dentro do prazo legal.

É o relatório, passo a votar.

VOTO

O recurso deve ser conhecido, uma vez que preenchidos os seus requisitos de admissibilidade.

A controvérsia recursal cinge-se à definição de três pontos: **(i)** a subsistência do interesse de agir quanto à implementação do auxílio-alimentação após a revogação da Lei Municipal nº 2.709/2017 pela Lei nº 3.118/2024; **(ii)** o direito ao recebimento das parcelas retroativas do benefício durante a vigência da lei revogada; e **(iii)** a eventual violação aos princípios da separação dos poderes, da reserva do possível e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei Municipal nº 2.709/2017 instituiu o auxílio-alimentação para todos os servidores públicos municipais efetivos em exercício, fixando valor mensal e estabelecendo critérios objetivos para sua concessão. A revogação superveniente da referida lei pela Lei Municipal nº 3.118/2024, que instituiu novo programa de benefício, acarreta a perda parcial do objeto quanto à obrigação de fazer, subsistindo, contudo, o interesse quanto ao pagamento das parcelas vencidas durante a vigência da norma revogada.

No que diz respeito ao direito às parcelas retroativas, restou comprovado nos autos que o servidor preenchia os requisitos legais para a percepção do benefício, não havendo





demonstração de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito alegado. A ausência de implementação administrativa do auxílio não afasta o direito subjetivo do servidor ao seu recebimento, impondo-se o pagamento das parcelas devidas, em observância ao princípio da legalidade.

A alegação de vício formal no processo legislativo, consistente na ausência de estimativa de impacto orçamentário e demonstração da origem dos recursos, não encontra respaldo suficiente, uma vez que a documentação anexada pela parte autora demonstra a existência de estudo de impacto orçamentário e previsão de recursos para custeio do benefício, tendo o projeto de lei sido aprovado e convertido em norma vigente.

Quanto à suposta violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva do possível, não se verifica ingerência do Poder Judiciário na esfera de discricionariedade administrativa, mas sim a atuação para assegurar o cumprimento de direito previsto em lei regularmente aprovada. A existência de estudo de impacto orçamentário e a ausência de demonstração de comprometimento das metas fiscais afastam a alegação de violação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que limitações orçamentárias não constituem óbice ao pagamento de vantagem legalmente instituída, sendo legítima a atuação jurisdicional para assegurar o direito do servidor, especialmente diante da omissão administrativa.

Neste sentido:

0803994-21.2023.8.19.0057 – APELAÇÃO - Des(a). ISABELA PESSANHA CHAGAS - Julgamento: 12/05/2026 - DECIMA CAMARA DE DIREITO PUBLICO - DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. LEI MUNICIPAL Nº 2.709/2017. REVOGAÇÃO PELA LEI Nº 3.118/2024. PERDA SUPERVENIENTE PARCIAL DO OBJETO. PAGAMENTO DE VERBAS RETROATIVAS. PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL.



INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME Apelação cível interposta pelo Município de Sapucaia contra sentença que, em ação de obrigação de fazer cumulada com cobrança, julgou parcialmente procedente o pedido de servidor público municipal, para reconhecer o direito ao auxílio-alimentação previsto na Lei Municipal nº 2.709/2017 e condenar o ente público ao pagamento das parcelas vencidas, observada a prescrição quinquenal. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO Há três questões em discussão: (i) definir se subsiste o interesse de agir quanto à implementação do auxílio-alimentação após a revogação da Lei nº 2.709/2017 pela Lei nº 3.118/2024; (ii) estabelecer se o servidor possui direito ao recebimento das parcelas retroativas do benefício durante a vigência da lei revogada; e (iii) determinar se a condenação judicial viola os princípios da separação dos poderes, da reserva do possível e as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. III. RAZÕES DE DECIDIR **A Lei Municipal nº 2.709/2017 instituiu o auxílio-alimentação de forma vinculada, assegurando direito subjetivo aos servidores públicos municipais em efetivo exercício. A ausência de implementação administrativa do benefício não afasta o direito do servidor ao seu recebimento, impondo-se o pagamento das parcelas devidas. A revogação da Lei nº 2.709/2017 pela Lei nº 3.118/2024 acarreta a perda superveniente parcial do objeto quanto à implementação do benefício, mas não afasta o direito às parcelas vencidas durante sua vigência. O direito ao recebimento retroativo subsiste até a entrada em vigor da lei revogadora, em observância ao princípio da irretroatividade normativa. A atuação do Poder Judiciário para assegurar o cumprimento de direito previsto em lei não configura violação ao princípio da separação dos poderes. A existência de estudo de impacto financeiro e orçamentário demonstra a viabilidade da implementação do benefício, afastando a alegação de violação ao princípio da reserva do possível e à Lei de Responsabilidade Fiscal. A jurisprudência do Tribunal de Justiça afasta a invocação de limitações orçamentárias como óbice ao**





pagamento de vantagem legalmente instituída. IV. DISPOSITIVO E TESE Recurso desprovido. Tese de julgamento: A Lei Municipal nº 2.709/2017 confere direito subjetivo ao servidor público municipal ao recebimento do auxílio-alimentação durante sua vigência. A revogação da lei instituidora do benefício não afasta o direito ao recebimento das parcelas vencidas anteriormente. A omissão administrativa na implementação de vantagem legal não impede sua exigibilidade judicial. Não há violação à separação dos poderes, à reserva do possível ou à Lei de Responsabilidade Fiscal quando o Judiciário assegura o cumprimento de direito previsto em lei com respaldo em estudo de impacto orçamentário. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 169, §1º; Lei Complementar nº 101/2000; Lei Municipal nº 2.709/2017; Lei Municipal nº 3.118/2024. Jurisprudência relevante citada: STJ, AREsp nº 2.316.151; TJRJ, Apelação nº 0000660-17.2020.8.19.0057, Rel. Des. Patrícia Ribeiro Serra Vieira, j. 03.12.2025; TJRJ, Apelação nº 0000414-84.2021.8.19.0057, Rel. Des. André Emílio Ribeiro Von Melentovytch, j. 15.04.2025; TJRJ, Apelação nº 0000330-83.2021.8.19.0057, Rel. Des. Inês da Trindade Chaves de Melo, j. 25.02.2026.

0801889-71.2023.8.19.0057 – APELAÇÃO - Des(a). HORÁCIO DOS SANTOS RIBEIRO NETO - Julgamento: 07/07/2026 - DECIMA CAMARA DE DIREITO PUBLICO - Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. LEI MUNICIPAL. DIREITO SUBJETIVO. PAGAMENTO RETROATIVO DEVIDO. RECURSO DESPROVIDO. REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA DE OFÍCIO DOS CONSECTÁRIOS LEGAIS E DA TAXA JUDICIÁRIA. I. CASO EM EXAME 1. Ação de obrigação de fazer cumulada com cobrança ajuizada por servidora pública municipal em face do Município de Sapucaia, objetivando a implementação do auxílio-alimentação instituído pela Lei Municipal nº 2.709/2017, bem como o pagamento das parcelas retroativas



não adimplidas desde a vigência da norma. 2. A sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos para extinguir, sem resolução do mérito, o pedido de obrigação de fazer, em razão da superveniente revogação da Lei Municipal nº 2.709/2017, e condenar o Município ao pagamento das parcelas vencidas do auxílio-alimentação, observada a prescrição quinquenal, acrescidas de correção monetária e juros de mora. 3. O Município interpôs recurso de apelação sustentando ausência de interesse processual quanto ao período posterior à revogação da lei instituidora do benefício, impossibilidade de implementação retroativa do auxílio-alimentação, afronta aos princípios da separação dos poderes e da reserva do possível, além de violação à Lei de Responsabilidade Fiscal. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 4. Há quatro questões em discussão: (i) saber se subsiste interesse processual da autora após a revogação da Lei Municipal nº 2.709/2017; (ii) saber se o auxílio-alimentação instituído pela legislação municipal configura direito subjetivo da servidora; (iii) saber se limitações orçamentárias e a reserva do possível afastam o dever de pagamento retroativo do benefício; e (iv) definir os consectários legais aplicáveis, bem como a responsabilidade pelo pagamento da taxa judiciária. III. RAZÕES DE DECIDIR 5. **A revogação da Lei Municipal nº 2.709/2017 pela Lei Municipal nº 3.118/2024 prejudica apenas o pedido de implementação futura do benefício, permanecendo hígido o interesse processual quanto às parcelas pretéritas não adimplidas durante a vigência da norma revogada.** 6. **A Lei Municipal nº 2.709/2017 instituiu auxílio-alimentação em favor de todos os servidores efetivos ativos do Município de Sapucaia, independentemente da jornada de trabalho, desde que em efetivo exercício, configurando direito subjetivo dos servidores abrangidos pela norma.** 7. A documentação acostada aos autos, especialmente os contracheques da autora, demonstra a ausência de pagamento do benefício no período correspondente, apesar da expressa previsão legal. 8. **Não há afronta ao princípio da separação dos poderes, porquanto a atuação jurisdicional limita-se à efetivação de direito**





previsto em lei municipal vigente à época dos fatos, sem criação judicial de vantagem funcional. 9. A alegação de reserva do possível e de violação à Lei de Responsabilidade Fiscal não afasta o direito da servidora, sobretudo diante da existência de estudo de impacto financeiro favorável à implementação do benefício e da jurisprudência consolidada no sentido de que limitações orçamentárias não impedem o cumprimento de direitos subjetivos assegurados por lei. 10. As parcelas devidas devem ser pagas desde a vigência da Lei Municipal nº 2.709/2017 até 01.02.2024, data de início da vigência da Lei Municipal nº 3.118/2024, com correção monetária pelo IPCA-E desde quando cada prestação deveria ter sido paga e juros de mora desde a citação, nos termos do art. 1º-F da Lei nº 9.494/1997, até a vigência da EC nº 113/2021, quando passou a incidir a taxa Selic para os juros e correção monetária. 11. O Município é isento do pagamento das custas processuais, nos termos do art. 17, IX, da Lei Estadual nº 3.350/1999, mas deve arcar com a taxa judiciária, por figurar como réu sucumbente, conforme entendimento consolidado na Súmula nº 145 do TJRJ. IV. DISPOSITIVO E TESE 12. Recurso desprovido. Sentença parcialmente reformada de ofício para determinar-se que deve haver o pagamento das referidas verbas pretéritas, a contar da vigência da Lei Municipal nº. 2.709/2017 até 01.02.2024, acrescida de correção monetária, desde a data em que o pagamento deveria ter sido efetuado, com base no IPCA-E, e juros de mora desde a citação, na forma da atual redação do artigo 1º-F, da Lei 9.494/97, até o início da vigência da EC nº. 113/2021, quando passou a incidir a taxa Selic para os juros e correção monetária. Dispõe-se que o apelante está ainda isento de custas, mas deve pagar a taxa judiciária. Tese de Julgamento: "1. O auxílio-alimentação instituído por lei municipal configura direito subjetivo do servidor público abrangido pela norma, impondo-se o pagamento das parcelas inadimplidas durante sua vigência. 2. A revogação superveniente da norma instituidora do benefício não afasta o interesse processual quanto às verbas pretéritas. 3. A reserva do possível e as limitações orçamentárias não impedem o cumprimento de direito





subjetivo previsto em lei. 4. O Município réu sucumbente responde pelo pagamento da taxa judiciária, ainda que isento de custas processuais." Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, caput; CPC, arts. 485, VI, 496, § 3º, II, e 1.007, § 1º; Lei nº 9.494/1997, art. 1º-F; Lei Complementar nº 101/2000, arts. 16 e 17; Lei Estadual nº 3.350/1999, art. 17, IX; Decreto-Lei Estadual nº 05/1977, art. 115; Lei Municipal nº 2.709/2017; Lei Municipal nº 3.118/2024; EC nº 113/2021, art. 3º. Jurisprudência relevante citada: STJ, AgInt no REsp nº 1.881.372/MS, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma, j. 26.10.2020; STJ, AgRg no REsp nº 1.308.407/RJ, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma, j. 10.06.2014; TJRJ, Súmula nº 145; TJRJ, Apelação Cível nº 0000452-96.2021.8.19.0057, 4ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Claudio Brandão de Oliveira, j. 27.03.2025; TJRJ, Apelação Cível nº 0803994-21.2023.8.19.0057, 10ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Isabela Pessanha Chagas, j. 12.05.2026.

Portanto, a revogação da lei instituidora do benefício não afasta o direito ao recebimento das parcelas vencidas anteriormente, em respeito ao princípio da irretroatividade normativa.

Diante do exposto, **voto por negar provimento ao recurso de apelação**, mantendo-se integralmente a sentença recorrida.

Rio de Janeiro, data da assinatura eletrônica

GUILHERME PEDROSA LOPES

Des. Relator

