



Apelação Cível nº 0804375-29.2023.8.19.0057

Apelante: MUNICÍPIO DE SAPUCAIA

Apelado: GREIDSON CRISTIANO ROCHA SILVA

Relator: DES. ISABELA PESSANHA CHAGAS

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. LEI MUNICIPAL Nº 2.709/2017. OMISSÃO ADMINISTRATIVA. PAGAMENTO RETROATIVO. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO QUANTO À OBRIGAÇÃO DE FAZER. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Ação de cobrança cumulada com obrigação de fazer ajuizada por servidor público municipal em face do Município, visando ao pagamento retroativo do auxílio-alimentação instituído pela Lei Municipal nº 2.709/2017 e à implementação do benefício, diante da ausência de pagamento durante a vigência da referida lei.

2. Sentença de parcial procedência que extinguiu, sem resolução do mérito, os pedidos de obrigação de fazer, reconhecendo a perda superveniente do objeto em razão da implantação de novo programa de auxílio a partir de fevereiro de 2024, e condenou o Município ao pagamento



das parcelas vencidas do auxílio-alimentação desde a entrada em vigor da lei até a data de início do novo benefício, acrescidas de juros e correção monetária, ressalvada a prescrição quinquenal.

3. Apelação do Município sustentando impossibilidade de pagamento retroativo por ausência de previsão orçamentária, violação ao princípio da separação dos poderes, revogação da lei instituidora do benefício e ausência de comprovação de estudo de impacto financeiro.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. Há duas questões em discussão: (i) saber se a Lei Municipal nº 2.709/2017 conferiu direito subjetivo ao recebimento do auxílio-alimentação durante sua vigência, independentemente de regulamentação ou ato discricionário da Administração; e (ii) saber se a ausência de previsão orçamentária, estudo de impacto financeiro ou a revogação da lei afastam o direito ao pagamento retroativo das parcelas vencidas.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A Lei Municipal nº 2.709/2017 instituiu o auxílio-alimentação de forma objetiva, estabelecendo beneficiários, valor, natureza jurídica e forma de pagamento, sem condicionar sua eficácia à edição de ato administrativo posterior.

6. A ausência de regulamentação administrativa ou de atos complementares não impede a produção de efeitos da lei, não podendo a Administração se eximir do cumprimento do pagamento do benefício sob pena de afronta aos princípios

da legalidade, segurança jurídica e proteção da confiança legítima.

7. Restou comprovada a existência de estudo de impacto orçamentário-financeiro e de previsão de dotação orçamentária específica, não havendo demonstração concreta de incapacidade financeira do Município para suportar a despesa.

8. A revogação da Lei Municipal nº 2.709/2017 pela Lei Municipal nº 3.118/2024 não afasta o direito ao recebimento dos valores relativos ao período de vigência da norma anterior, devendo ser reconhecida a obrigação do ente municipal ao pagamento das parcelas vencidas, observada a prescrição quinquenal.

9. A perda superveniente do objeto quanto à obrigação de fazer decorre da implantação de novo programa de auxílio a partir de fevereiro de 2024, remanescendo o interesse quanto ao pagamento retroativo das parcelas não adimplidas.

10. Os honorários advocatícios de sucumbência devem ser apurados em liquidação de sentença, observando-se a majoração em razão da sucumbência recursal, nos termos do art. 85, §§ 3º, 4º, II, e 11, do CPC.

IV. DISPOSITIVO E TESE

11. Recurso conhecido e desprovido. Honorários advocatícios de sucumbência a serem apurados em liquidação de sentença, com majoração na forma do art. 85, § 11, do CPC.

Tese de julgamento: "1. A Lei Municipal nº 2.709/2017 confere direito subjetivo ao servidor público municipal ativo ao recebimento do auxílio-alimentação durante sua vigência, independentemente de regulamentação administrativa. 2. A ausência de previsão orçamentária, estudo de impacto financeiro ou a revogação da lei não afastam o direito ao pagamento retroativo das parcelas vencidas, observada a prescrição quinquenal."

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5º, LIV e LV; Lei Complementar nº 101/2000, arts. 16 e 17; CPC, art. 85, §§ 3º, 4º, II, e 11; Lei Municipal nº 2.709/2017; Lei Municipal nº 3.118/2024.

Jurisprudência relevante citada: STJ, Tema 1.075; TJRJ, 0000833-07.2021.8.19.0057, Des. Ricardo Couto de Castro, j. 18/07/2024; TJRJ, 0001590-35.2020.8.19.0057, Des. André Gustavo Correa de Andrade, j. 03/10/2024; TJRJ, 0002900-42.2021.8.19.0057, Des. Paulo Assed Estefan, j. 01/06/2026.

ACÓRDÃO

Vistos, discutidos e examinados estes autos, ACORDAM os Desembargadores da Décima Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na forma da minuta e certidão de julgamento que serão publicadas.

VOTO DA RELATORA

Trata-se de ação de cobrança cumulada com obrigação de fazer, proposta por Greidson Cristiano Rocha Silva em face do Município de Sapucaia, na qual a parte autora, servidora pública municipal, pleiteia o pagamento retroativo do auxílio-alimentação instituído pela Lei Municipal nº 2709/2017, bem como a condenação do ente municipal à implementação do benefício, diante da ausência de pagamento durante a vigência da referida lei.

Na forma do § 4º do artigo 164 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal, adoto o relatório do juízo sentenciante, assim redigido:

GREIDSON CRISTIANO ROCHA SILVA propôs em face do MUNICÍPIO DE SAPUCAIA pedido de obrigação de fazer c/c cobrança.

Aduz a parte A. que é servidor público Municipal e que exercia a função de Auxiliar De Obras E Serviços Públicos, com matrícula 10/2014-05, desde 03/01/2011, e que no dia 08.11.2017 foi aprovada e sancionada a Lei Municipal nº 2.709/2017, instituindo o auxílio alimentação aos Servidores Públicos Municipais Ativos da Administração Direta e Indireta do Município de Sapucaia.

Afirma ainda que até a data da inicial, a parte Autora não havia recebido o benefício do vale alimentação, instituído por Lei, estando o Município Réu inadimplente com o A., até a presente data.

Com a inicial vieram os docs. de ID 94391954 e ss..

Resposta do Réu no ID 125470540, onde aduz que, apesar de o benefício ter sido instituído por lei, o seu efetivo implemento não deriva automaticamente da mera previsão abstrata. Além de que, o Município não possui recurso disponível para o pagamento do benefício indenizatório ao funcionalismo público.

*Com as respostas vieram os docs. de ID 125471581 e ss..
Réplica no ID 161488914.*

Manifestação do Réu em própria contestação no sentido de que a lei municipal n.º 2.709/2017 foi integralmente revogada pela lei municipal n.º 3.118/2024, que entrou em vigor a partir de 1º de fevereiro de 2024, substituindo o benefício de vale-alimentação pelo “programa app sapucaia”, que bonifica os servidores com valores destinados a subsidiar despesas com alimentação, saúde, vestuário e demais prestadores de serviços listados no decreto municipal nº 4.850, de 07 de março de 2024.

Resposta da Câmara Municipal de Sapucaia no ID 243906823.

O Juízo a quo, ao proferir sentença, reconheceu que o autor comprovou o vínculo de servidor efetivo do Município de Sapucaia desde 2011 e não recebeu o benefício do vale-alimentação, conforme documentação juntada aos autos, não havendo prova em sentido contrário. Destacou que, havendo lei municipal vigente à época, não poderia o ente público se furtar ao cumprimento da obrigação, sob pena de violação ao princípio da legalidade. Ressaltou que o pedido de obrigação de fazer e fornecimento do cartão eletromagnético perdeu objeto, pois o Município iniciou o pagamento do auxílio-alimentação em 2024, ainda que sob outra rubrica, evidenciando a substituição do benefício pelo programa APP Sapucaia. Assim, julgou parcialmente procedente o pedido inicial para julgar extintos, sem resolução do mérito, os pedidos de obrigação de fazer, e condenou o Município ao pagamento das prestações vencidas e não pagas do auxílio-alimentação desde a entrada em vigor da lei até o início do pagamento do novo benefício, acrescidas de juros pela remuneração da caderneta de poupança e correção monetária pelo IPCA-E, e, após a EC 113/2021, pela taxa SELIC, ressalvada eventual prescrição quinquenal. Condenou ainda o Município ao pagamento de custas e honorários advocatícios fixados em 10% do valor da condenação [ID278672997].

O apelante sustenta, em preliminar, a perda superveniente do objeto quanto ao pedido de implementação do benefício, em razão da revogação da Lei Municipal nº 2709/2017 pela Lei Municipal nº 3118/2024, que instituiu o

Programa APP Sapucaia, já em operação. No mérito, alega que a Lei nº 2709/2017 não seria autoaplicável, pois dependeria de atos administrativos e regulamentação infralegal para sua efetiva implementação, como a realização de procedimento licitatório para contratação de empresa responsável pelo cartão magnético e o cadastramento de estabelecimentos comerciais. Argumenta que o projeto de lei não teria sido instruído com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, contrariando os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que impediria a execução do benefício. Defende ainda a incidência da cláusula da reserva do financeiramente possível, diante da queda de arrecadação do Município, aumento de despesas previdenciárias e pagamento de precatórios, além dos impactos da pandemia da covid-19. Subsidiariamente, requer que, em caso de procedência do pedido, seja fixada como termo inicial para liquidação da indenização a data do requerimento administrativo, observando-se a prescrição quinquenal, e a exclusão dos períodos não trabalhados previstos na legislação municipal [ID282047703].

Em contrarrazões, o recorrido defende a manutenção integral da sentença, destacando que a Lei Municipal nº 2709/2017 foi aprovada e sancionada com observância dos requisitos legais, inclusive a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, conforme documentação juntada aos autos. Sustenta que o benefício possui natureza indenizatória e que a inércia do Município em implementar o pagamento não pode prejudicar o servidor. Reforça que o programa APP Sapucaia apenas substituiu a rubrica do benefício, não afastando o direito ao recebimento dos valores retroativos desde a vigência da lei anterior. Ressalta que a jurisprudência deste Tribunal de Justiça é pacífica quanto à possibilidade de condenação do Município ao pagamento do auxílio-alimentação, inclusive de valores retroativos, diante da omissão administrativa, citando precedentes em casos idênticos [ID289364130].

É o breve relatório. Passo ao Voto.

Recebo o recurso em seus regulares efeitos eis que tempestivo, estando o apelante isento quanto ao recolhimento das custas devidas.

Presentes as condições recursais (legitimidade, interesse e possibilidade jurídica) e os pressupostos legais (órgão investido de jurisdição, capacidade recursal das partes e regularidade formal - forma escrita, fundamentação e tempestividade), a apelação deve ser conhecida.

Cinge a controvérsia dos autos acerca da verificação da obrigação do ente público em implementar em favor da autora o auxílio-alimentação previsto na Lei Municipal n.º 2.709/2017, com o pagamento dos valores retroativos à data em que o benefício deveria ter sido implementado.

Inicialmente, verifica-se que houve em parte a perda do objeto superveniente da ação, somente no que tange à implementação do auxílio-alimentação, uma vez que houve a revogação integral da Lei Municipal n.º 2.709/2017 pela Lei Municipal n.º 3.118/2024, que entrou em vigor a partir de 1º de fevereiro de 2024, onde houve a substituição do referido benefício pelo “Programa APP Sapucaia”, que bonifica os servidores com valores destinados a subsidiar despesas com alimentação, saúde, vestuário e demais prestadores de serviços listados no Decreto Municipal nº 4.850, de 07 de Março de 2024. Houve, assim, a perda superveniente do objeto do recurso neste capítulo.

A sentença impugnada julgou parcialmente procedentes os pedidos, reconhecendo a extinção do feito quanto à obrigação de fazer, diante da implantação de novo programa de auxílio, e condenando o Município ao pagamento das parcelas vencidas do auxílio-alimentação desde a entrada em vigor da Lei Municipal nº 2709/2017 até a data de início do novo benefício, acrescidas de juros e correção monetária.

No mérito, a controvérsia cinge-se à possibilidade de condenação do Município ao pagamento retroativo do auxílio-alimentação previsto na Lei Municipal nº 2709/2017, durante o período de sua vigência, diante da omissão do ente municipal em implementar o benefício.

Cabe, então, verificar o disposto na Lei Municipal n.º 2.709/2017.

Confira-se:

Art. 1º. Fica instituído o Auxílio Alimentação que será concedido a todos os servidores efetivos ativos da Administração Pública Municipal, independentemente da jornada de trabalho, desde que efetivamente em exercício nas atividades do cargo.

Art. 2º. O valor do Auxílio Alimentação será fixado na quantia R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e será concedido por meio de cartão eletromagnético de vale alimentação, tendo caráter indenizatório, e não será:

I - Incorporado ao vencimento, remuneração, proventos ou pensão do servidor;

II - Configurado como rendimento tributável e não sofrendo incidência de contribuição para Plano de Seguridade Social do servidor público;

III - Caracterizado como salário utilidade ou prestação salarial in natura;

IV - Acumulável com qualquer outra espécie de benefício semelhante, tais como cesta básica ou vantagem pessoal originária, destinada à alimentação.

Art. 3º. O Auxílio Alimentação de que trata o art. 1º desta Lei, estende-se aos servidores públicos em estágio probatório, comissionados, celetistas e aos servidores públicos admitidos através de Processo Seletivo.

Art. 4º. As despesas decorrentes da presente Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 5º. Fica alterado o artigo 179 da Lei Municipal nº 2.609, de 04 de Novembro de 2015, estando incluso o inciso VI, com a seguinte redação: “VI – Auxílio Alimentação.”

Art. 6º. Na concessão e operacionalização do benefício deverá ser dada exclusividade aos estabelecimentos situados no Município de Sapucaia.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e revogam-se as disposições em contrário.

Verifica-se que a Lei Municipal nº 2709/2017 instituiu, de forma clara e objetiva, o auxílio-alimentação destinado aos servidores públicos municipais, estabelecendo seus beneficiários, natureza jurídica, forma de pagamento e valor correspondente. A norma não condicionou a aquisição do direito à edição de ato administrativo discricionário posterior, tampouco subordinou sua eficácia à conveniência da Administração, trazendo todos os elementos essenciais à sua plena aplicabilidade. A ausência de regulamentação administrativa ou de atos complementares não pode ser utilizada como fundamento para inviabilizar direito subjetivo legalmente assegurado aos servidores públicos, sob pena de permitir que a Administração Pública, mediante simples omissão, inviabilize indefinidamente a eficácia de lei validamente aprovada, em manifesta afronta aos princípios da legalidade, segurança jurídica e proteção da confiança legítima.

No tocante à alegação de ausência de previsão orçamentária ou de estudo de impacto financeiro, verifica-se que o projeto de lei foi acompanhado da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de previsão de dotação orçamentária, conforme documentos acostados aos autos. O próprio Município, à época da edição da norma, reconheceu a viabilidade administrativa e financeira da política pública instituída, não podendo agora, anos depois, adotar postura

contraditória em prejuízo dos servidores públicos destinatários da lei. Eventual deficiência técnica documental não pode servir como fundamento legítimo para afastar direito reconhecido em lei formal regularmente editada pelo próprio ente federativo. Ademais, a invocação genérica da cláusula da reserva do possível não se sustenta, pois não houve demonstração concreta e objetiva de incapacidade financeira absoluta do Município para suportar a despesa decorrente do benefício instituído, limitando-se o ente público a alegações amplas acerca de dificuldades orçamentárias e queda de arrecadação, sem comprovação técnica individualizada. A jurisprudência consolidada dos tribunais superiores é firme no sentido de que a reserva do possível não pode ser utilizada de forma abstrata para afastar direitos legalmente assegurados, exigindo comprovação objetiva de incapacidade financeira, o que não ocorreu no caso concreto.

Quanto à revogação da Lei Municipal nº 2709/2017 pela Lei nº 3118/2024, não há dúvida de que a nova legislação não afasta o direito ao recebimento dos valores relativos ao período de vigência da norma anterior, devendo ser reconhecida a obrigação do ente municipal ao pagamento das parcelas vencidas do auxílio-alimentação durante o período em que a lei esteve em vigor, observada a prescrição quinquenal. A jurisprudência deste Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que a omissão administrativa do Município em implementar o benefício não pode prejudicar o servidor, sendo cabível a condenação ao pagamento in pecúnia dos valores devidos, até a efetiva implementação do benefício, conforme precedentes em casos análogos envolvendo o mesmo ente federativo e a mesma legislação municipal.

No mesmo sentido, colaciona-se precedentes desta Corte de Justiça:

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO. COBRANÇA DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. MUNICÍPIO DE SAPUCAIA. DIREITO SUBJETIVO PREVISTO EM LEI. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. 1. Sentença que julgou

procedente em parte o pedido de pagamento retroativo do auxílio-alimentação, para reconhecer o direito ao recebimento desde a entrada em vigor da Lei Municipal nº 2.709/2017 até a sua implementação administrativa. Apelo do Município.2. Lei Municipal nº 2.709/2017 que instituiu o auxílio-alimentação a todos os servidores efetivos ativos da Administração Pública Municipal, independentemente da jornada de trabalho, desde que efetivamente em exercício nas atividades do cargo.3. Direito subjetivo ao recebimento do benefício, de caráter indenizatório, que exigia apenas que os agentes se encontrassem em exercício, requisito cumprido pelo APELADO. Demora na operacionalização do pagamento mediante cartão eletromagnético que não pode ser suportada pelos servidores. 4. Estudo de impacto financeiro realizado pela Câmara Municipal, com parecer favorável quanto à compatibilidade da despesa com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentarias. Ausência de violação à separação dos poderes, da reserva do possível e da supremacia do interesse público.5. Manutenção da sentença atacada. Precedentes.6. DESPROVIMENTO DO RECURSO.(0800717-94.2023.8.19.0057 - APELAÇÃO. Des(a). FERNANDO CESAR FERREIRA VIANA - Julgamento: 16/06/2026 - SÉTIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO)

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. LEI MUNICIPAL Nº 2.709/2017. OMISSÃO DO PODER EXECUTIVO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DO MUNICÍPIO-RÉU. RECURSO DESPROVIDO.I. CASO EM EXAME1. Ação ajuizada por servidora pública municipal em face do Município de Sapucaia, objetivando a implementação do auxílio-alimentação previsto na Lei Municipal nº 2.709/2017. II. QUESTÃO EM

*DISCUSSÃO*2. Cinge-se a controvérsia na obrigação de a Administração Pública Municipal implementar o benefício auxílio-alimentação, cuja previsão de pagamento foi estabelecida na Lei Municipal nº 2.709/2017.III. *RAZÕES DE DECIDIR*3. A Lei Municipal nº 2.709/2017 instituiu o auxílio-alimentação de forma vinculada, impondo ao administrador o dever de conceder o benefício a todos os servidores ativos em exercício, sem margem de discricionariedade.4. A inércia administrativa, inclusive quanto ao fornecimento do cartão eletromagnético, não afasta o direito subjetivo do servidor ao recebimento da verba de natureza indenizatória. 5. Houve estimativa de impacto orçamentário-financeiro no processo legislativo que originou a Lei Municipal nº 2.709/2017, atendendo aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.6.

Saliente-se, que o *“Programa APP Sapucaia”* já se encontra regulamentado pelo Decreto Municipal nº. 4.850/24 desde março de 2024. Desse modo, constata-se que houve a perda do interesse processual por causa superveniente ao ajuizamento da ação relativamente a parte do pedido inicial.7. De qualquer forma, permanece o interesse da autora, ora apelada, quanto aos valores do auxílio-alimentação que não foram pagos entre a data em que se iniciou a vigência da Lei nº. 2.709/2017 (28/11/2017) e a data da sua revogação (01/02/2024).IV. *DISPOSITIVO E TESE* 8. Recurso esprovido.

Tese de Julgamento: *“A Lei Municipal nº 2.709/2017 confere direito subjetivo ao servidor público municipal ativo ao recebimento do auxílio-alimentação.”* *Dispositivo relevante citado:* CF, art. 5º, LIV e LV; Lei Complementar nº 101/2000; Lei Municipal nº 2.709/2017; Lei Municipal nº 3.118/2024. *Jurisprudência relevante citada:* STJ, Tema 1.075; TJRJ, 0000833-07.2021.8.19.0057 - APELAÇÃO. Des(a). RICARDO COUTO DE CASTRO - Julgamento: 18/07/2024 - QUARTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 7ª CÂMARA CÍVEL; TJRJ, 0001590-35.2020.8.19.0057 - APELAÇÃO. Des(a).

*ANDRE GUSTAVO CORREA DE ANDRADE - Julgamento:
03/10/2024 - QUARTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO
(ANTIGA 7ª CÂMARA CÍVEL. (0002900-42.2021.8.19.0057 -
APELAÇÃO. Des(a). PAULO ASSED ESTEFAN - Julgamento:
01/06/2026 - PRIMEIRA CAMARA DE DIREITO PUBLICO)*

Salientamos que tal determinação não viola o mérito administrativo, notadamente quanto à realização do juízo de conveniência e oportunidade para a realização, mas sim atende ao controle de legalidade a ser exercido pelo Poder Judiciário, tendo em vista que o direito subjetivo do autor está sendo violado no presente caso.

Assim sendo, convém ressaltar que os recursos para o pagamento da remuneração dos servidores e ocupantes de cargo público, legalmente prevista, deveriam integrar o orçamento municipal desde a sua instituição, razão pela qual a violação da reserva do possível e dos limites orçamentários, não autorizam o inadimplemento das verbas pretéritas.

Quanto aos honorários advocatícios, o percentual deve ser fixado após a liquidação, na forma do artigo 85, §4º, inciso II, do CPC.

Por tais fundamentos, **VOTO no sentido conhecer e negar provimento ao recurso, e de ofício, determinar que, os honorários advocatícios de sucumbência sejam apurados em liquidação de sentença, mantendo-se os demais termos do julgado. Por conseguinte, os honorários deverão ser majorados, em razão da sucumbência recursal, e, consequentemente, com amparo na norma contida no artigo 85, § 11, do CPC, quando da liquidação da sentença, observando-se o limite máximo estabelecido para cada faixa, em conformidade com o Artigo 85, §§3º e 4º, II, do CPC.**

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica



Isabela Pessanha Chagas
Desembargadora Relatora

b