

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 290/2025

AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO: CARÁTER INDENIZATÓRIO, LIMITAÇÕES E CUIDADOS NA CONCESSÃO

1. INTRODUÇÃO

A presente orientação tem por finalidade esclarecer os aspectos jurídicos que envolvem a concessão do auxílio-alimentação no âmbito da Administração Pública municipal, destacando sua natureza indenizatória, os limites impostos pelo princípio da legalidade e as cautelas necessárias para afastar riscos de incorporação à remuneração, reflexos em direitos e vantagens, ou extensão indevida a servidores inativos.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Princípio da Legalidade e sua aplicação

Os atos da Administração Pública devem observar, rigorosamente, o princípio da legalidade, previsto no caput do artigo 37, da Constituição Federal. Tal princípio impõe que a atuação do agente público se subordine integralmente à lei, não havendo espaço para discricionariedade fora dos limites legais.

Como ensina **Hely Lopes Meirelles**¹, “o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal”.

Esclarece-se que não se trata de um direito assegurado constitucionalmente ao servidor, de modo que a sua aplicação, no âmbito do serviço público, em respeito ao Princípio da Legalidade, deverá estar pautada em autorização legislativa específica.

Dessa forma, a concessão de qualquer benefício pecuniário, como o auxílio-alimentação, deve estar amparada em autorização legislativa específica, não se tratando de direito assegurado automaticamente ao servidor.

2.2. Natureza jurídica do auxílio-alimentação

O auxílio-alimentação possui natureza **indenizatória**, pois não remunera o serviço prestado, mas compensa gastos com alimentação durante o efetivo exercício das funções. É, portanto, um reembolso, e não contraprestação ou retribuição salarial.

Por essa razão, a parcela não integra a remuneração do beneficiário para quaisquer efeitos e somente deve ser paga por dia efetivamente trabalhado. Nesse sentido:

¹ Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, 42ª ed., 2015, p. 93.



O auxílio-alimentação é **vantagem pecuniária pro labore faciendo e tem seu contorno jurídico estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal** como direito que **depende do efetivo exercício** e que “não se estende aos inativos e pensionistas, vez que se trata de verba indenizatória destinada 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” (STF, AgR-AI 586.615-PR, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, 08-08-2006, v.u., DJ 01-09-2006, p. 37). [destacamos]

O STF – Supremo Tribunal Federal, em diversas ocasiões, manifestou-se sobre o caráter indenizatório do auxílio-alimentação **quando concedidos exclusivamente para os servidores em atividade**, notadamente para fins de considerá-lo não extensível aos inativos. No aspecto, assim se posicionou o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, nos autos TC-4438.989.20-4²:

A nosso juízo, a vantagem tem caráter indenizatório, pois, assim como o auxílio alimentação (que se destina a cobrir os custos de uma refeição diária), tem o intento de cobrir os custos mensais de refeição do servidor.

[...]

Afinal, se o gasto com vale-alimentação aos servidores ativos pode ser considerado uma benesse para otimizar o desempenho da atividade laboral, não pode ser considerado eficiente o gasto público que concede tal benesse aos servidores inativos, eis que não otimiza nenhum serviço público.

[...]

Ou seja, por todas estas razões, inconstitucional a lei municipal que estendeu aos inativos a concessão de cesta básica (e, por arrastamento, todas as leis posteriores que mantiveram o benefício estendido aos inativos).

Sobre o assunto a Suprema Corte editou a súmula vinculante³ abaixo transcrita:

Súmula vinculante 55: O direito ao **auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos.** [destacamos]

As Súmulas Vinculantes possuem eficácia obrigatória para toda a Administração Pública direta e indireta, em todas as esferas, conforme ficou decidido no artigo 103-A⁴, da Constituição Federal, incluído pela EC n.º 45/2004.

² Disponível em: <https://www.mpc.sp.gov.br/sites/mpcsp/files/portal/2022/07/Memo-ADI.-cesta-basica-para-inativos.-PM-Jales.pdf>. Acesso em 08 de agosto de 2025.

³ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=3014>. Acesso em 08 de abril de 2025.

⁴ **Art. 103-A.** O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.



2.3. Premissas para evitar riscos

Para resguardar a Administração Municipal de ações que pleiteiem incorporação ou extensão do auxílio-alimentação, recomenda-se que a lei municipal preveja expressamente:

- a) Valor facial unitário do benefício, prazos e forma de reajuste;
- b) Forma de concessão da parcela (não em dinheiro, mas em ticket, ou cartão magnético);
- c) Condicionamento do pagamento aos dias efetivamente trabalhados;
- d) Exclusão de dias de afastamento por férias, licenças e outras hipóteses sem trabalho real;
- e) Reconhecimento explícito do caráter indenizatório;
- f) Exclusão do benefício para servidores inativos.

A observância desses requisitos afasta a natureza salarial da verba e reforça seu caráter indenizatório, preservando a Administração de passivos futuros. Nesse sentido, cita-se como exemplo os autos TC-004954.989.18-2⁵, segundo o relatório de fiscalização constatou-se o seguinte:

A inspeção in loco (evento 12.31) apontou as seguintes ocorrências:

- a) Despesa de Pessoal: inclusão de despesas com vale alimentação nas despesas de pessoal de janeiro a agosto de 2018, haja vista sua concessão a servidores em férias e licenças remuneradas (maternidade, saúde, abonos, etc.), tendo caráter remuneratório.

Na ocasião, foram realizados ajustes, conforme se verifica:

A Câmara Municipal de Salmourão, representada pelo Presidente do biênio 2019-2020, Wesley Barbosa, apresentou justificativas e documentos (eventos 21.1/21.3), sustentando o seguinte:

- a) Despesa de Pessoal: o vale alimentação possui natureza jurídica indenizatória, e não remuneratória, sendo concedido tão somente pelos dias efetivamente trabalhados. Assim, desde o mês de setembro de 2018, o órgão legislativo ajustou os pagamentos conforme orientado e o vale somente é concedido levando-se em conta os dias que realmente foram laborados.

Nesse sentido, assim foi decidido:

A Fiscalização constatou, na Despesa de Pessoal, que gastos com vale-alimentação tiveram caráter remuneratório e atingiram, no exercício, o montante de R\$ 27.200,003, devidamente incluído pela UR-18 nos cálculos, para os fins de apuração dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁵ Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/7/8/1/823187.pdf. Acesso em 08 de agosto de 2025.



Na visão do Ministério Público de Contas o apontamento representa irregularidade insanável, eis que as despesas revelaram prejuízo ao erário, repercutindo no cômputo dos benefícios previdenciários e do imposto de renda.

Entendo, contudo, que a correção da falha mediante a edição da Lei nº 1.133, de 30-08-18, com o desconto do vale-alimentação nos períodos de afastamento, férias e licenças dos servidores, imprimiu ao benefício o regular caráter indenizatório, ainda dentro do exercício, traduzindo iniciativa oportuna do Gestor, a ser levada em consideração para a aprovação das contas.

Verifica-se que a adoção de requisitos objetivos e claros na legislação municipal é medida essencial para assegurar o caráter indenizatório do auxílio-alimentação e prevenir sua indevida incorporação à remuneração ou extensão a situações não previstas.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta orientação **alerta** que o auxílio-alimentação, por sua natureza indenizatória, deve ser concedido apenas mediante previsão legal específica, restrito aos servidores em efetivo exercício, e nunca pago em dinheiro. Recomenda-se que a legislação municipal contenha requisitos claros, de modo a evitar interpretações que possam levar à incorporação da verba ou à sua extensão indevida a outros agentes públicos não abrangidos pela norma local, assim como, aos inativos, em estrita observância ao princípio da legalidade e à jurisprudência consolidada do STF. Ademais, orienta-se que, nos municípios cuja legislação vigente não observe esses parâmetros, seja promovida a revisão ou alteração da norma, a fim de adequá-la ao entendimento consolidado e prevenir passivos futuros.

Adamantina/SP, 8 de agosto de 2025.

Jefferson Santana

Consultor Responsável pela Elaboração

Eduardo Franco da Silva

Sócio-diretor Responsável pela Revisão e Aprovação

