

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
LINHARES/ES; CONSPÍCUOS PRESIDENTES E RELATORES DAS
COMISSÕES PERMANENTES; MAGNIFICÊNTES AUTORIDADES
LEGISLATIVAS MUNICIPAIS**

**GAB18/AFGR
PROJETO DE EMENDA
PROPOSTA Nº: 002/2022**

1C

ALYSSON F. G. REIS, autoridade representante do poder legislativo municipal, com cátedra neste palácio legislativo, vem por meio deste mui respeitosamente perante vossas augustas autoridades estatais, apresentar a seguinte Proposição:

PROJETO DE EMENDA

**ALTERA A PLO 830/2021, QUE VERSA SOBRE TICKET
ALIMENTAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO
LEGISLATIVO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO, REGULAMENTA O BENEFÍCIO E
DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

Alicerçado no Art. 126, inc. IV do Regimento Interno.

I – DA JUSTIFICATIVA

Preludialmente, destaca-se que, por motivo inerente ao mandato, chegou ao conhecimento do nobre edil a informação de que em caso de fornecimento/deferimento de pecúnia para diárias, **este valor seria descontado proporcionalmente no ticket do servidor beneficiado.**

Irresignado por entender que este desconto é um ato atentatório a qualquer servidor público que está em serviço para atender as necessidades do município e em labor de interesses da municipalidade, bem como pode trazer limitações, embaraços e percalços ao trabalho dos parlamentares, o nobre vereador buscou a base legal desta postura, que nosso ver é uma astronômica iniquidade.

Dessarte, tendo conhecimento do diploma gerador de tal mandamento,¹ e após análise minuciosa das legislações pertinentes ao caso, verificou-se a extrema necessidade de alterar a legislação que instituiu esta prescrição tão injusta acerca do Ticket Alimentação no legislativo municipal.² Para cumprir este *telos* a Comissão Executiva apresentou a PLO 830/2021, entretanto vislumbramos a necessidade de emendar a mesma, e esta alteração se dá sobre três pressupostos *sine qua non*:

- (i) **corrigir uma injustiça** que estará sendo praticada contra o servidor que estiver a trabalho utilizando-se de diária ou ajuda de custo, tendo benefício de subsistência familiar descontado. A PL principal já o faz, nós apenas estamos reforçando esta ideia com a inserção de alguns dispositivos;
- (ii) **evitar que o labor do parlamentar local seja tolhido**, uma vez que se o motorista (servidor designado) para a realização de tal função ou mesmo um assessor parlamentar não puder se deslocar por causa dos descontos que serão realizados em seu Ticket Alimentação, logicamente o trabalho do edil fica comprometido, haja visto que há norma *interna corporis*³ que regulamenta quem deve conduzir os veículos oficiais da Casa;
- (iii) **dar mais segurança jurídica ao benefício** concedido pela Lei nº 2.483, de julho de 2005. Pois atualmente as leis não estipulam por exemplo as hipóteses em que o servidor mesmo se ausentando, terá seu direito ao ticket resguardado.

Assim, com este escopo de **(1) equidade, (2) liberdade para trabalhar em prol da população linharenses e (3) segurança jurídica**, buscamos apresentar este presente Projeto de Lei, mesmo possuindo estimado respeito a quem instituiu a Lei nº 3.877/19, que ao nosso singelo ver, encontra-se maculada por equívoco interpretativo da lei federal.

¹ Vide Lei Municipal nº 3.877, de 27 de setembro de 2019 e Lei Federal nº 8.460, de 17 de setembro de 1992.

² Vide Lei nº 2.483, de julho de 2005.

³ Vide Instrução Normativa nº 001/2021.

II – DA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO OBJETO

II.I - INTRODUÇÃO

A priori, destaca-se que, ao analisar cuidadosamente o caso fático narrado no item 1 desta Proposição parlamentar, verificou-se que tal interpretação de que ***o servidor que estiver usufruindo de diária ou ajuda de custo, deverá ter descontos proporcionais realizados em seu benefício de Ticket Alimentação***, esta pautada em norma local de vinculação interna - Lei nº 3.877, de 27 de setembro de 2019; que por sua vez reproduziu quase que *ipsis litteris* o diploma federal - Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992.

Ao que pese a nobre intenção do legislador local à época, quando da instituição da norma municipal supracitada, vislumbramos que tal intenção mesmo sendo a melhor possível, restou eivada por um equívoco basilar ao interpretar a lei federal, reproduzindo-a quase *ipisi litteris*, dando ao texto legal local eficácia diversa daquela pretendida e estabelecida pelo *legislatoris foederati*.

3C

Para explicar nosso entendimento, convido a vossas excelências a acompanhar nosso raciocínio, e buscaremos ao máximo ser mais didático possível e então verão o quão equivocada se encontra a norma local (Lei nº 3.877, de 27 de setembro de 2019), uma vez que ignoraram regras, critérios, princípios e métodos da hermenêutica jurídica – ciência indispensável para a aplicação correta e justa de qualquer letra normativa legal.

II. I - ANALISANDO A LEI FEDERAL: EXEGESE DO TEXTO

A Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992 prescreve:

VIDE PRÓXIMA PÁGINA!

Art. 22. O **Poder Executivo**(1) disporá sobre a concessão mensal do **auxílio-alimentação**(2) por dia trabalhado, aos servidores públicos federais civis ativos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

[...]

§ 5º O auxílio-alimentação é **inacumulável**(3) com outros de espécie semelhante, tais como **auxílio para a cesta básica**(3) ou vantagem pessoal originária de qualquer forma de auxílio ou benefício alimentação.

[...]

§ 8º **As diárias sofrerão desconto**(4) correspondente ao auxílio-alimentação a que fizer jus o servidor, exceto aquelas eventualmente pagas em finais de semana e feriados, observada a proporcionalidade prevista no § 6º."

(1) **Poder Executivo**. Primariamente é preciso ter em mente que, o texto normativo tem caráter vinculante apenas no Executivo, por tanto não vinculando, em regra, o legislativo. Esta observação se faz importante, uma vez que nosso sistema republicano e democrático se alicerçou na tripartição dos poderes, independentes e harmônicos entre si (Art. 2º da CF/88).

4C

A ideia primaz deste pensamento é oriunda da teoria tripartite de Montesquieu, no qual em sua *opus magnum O Espírito das Leis*, teoriza que “existem em cada estado três tipos de poderes, o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das nações e o poder executivo daqueles que dependem do direito civil”.⁴

Para o grande mestre do direito constitucional, José Joaquim Gomes Canotilho, uma das funções primárias das constituições é “[...] a distribuição dos poderes [...]”.⁵ Dessa forma, é indubitável que o diploma legal sob análise em regra, tem poder mandatário dentre da esfera do Executivo federal, estadual, distrital e municipal, não comportando sua aplicação de plano na seara legislativa, a priori.

Ratificando o que o grande mestre Canotilho leciona acima, o ministro da Suprema Corte Alexandre de Moraes externa que, “[...] a constituição contém o princípio da divisão de poderes, no sentido de garantia orgânica contra os abusos dos poderes estatais; a constituição deve ser escrita (documento escrito)”.⁶

Caso não seja considerado esta relevantíssima sistemática instituída pela Carta Magna, corremos o sério risco de aplicar uma norma de poder jurisdicional

⁴ MONTESSQUIEU, *O espírito das leis*. Livro XI. Cap. VI. São Paulo: Martins Forense, 2000. p. 167.

⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional (Versão Digital)*. 6. ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina Coimbra, 1993. p. 81.

⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional (Versão Digital)*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. p. 28.

limitado ao Executivo, a outro poder da república. Nesta toada, se assim fizermos, estaríamos ferindo abruptamente um mandamento constitucional expresse.

No entanto, com base na analogia, que é a aplicação de norma diversa a outro campo do direito, quando este não possui letra de lei normatizando certo tema em específico, podemos conceber sim a aplicação da referida lei federal em análise em terreno legislativo, mas como já dito, desde que não haja norma especial em específico versando sobre mesmo tema. O que não é o caso.

É sabido de todo obreiro do direito que em caso de antinomia jurídica, existem critérios que dever ser respeitados para a sanar tal problemática, que são a hierarquia, a cronologia, a especialidade e a principiologia. E mesmo sendo a Lei Lei Municipal nº 3.877/19 inferior à nº 8.460/92, na simetria das leis, esta versa sobre interesses de outro poder da república, enquanto aquela trata de assunto de interesse local específico do legislativo.

Dessarte, concluímos neste ponto que ***a Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992 não poderá ser aplicada de plano na seara legislativa municipal, uma vez que temos norma especial versando sobre mesmo tema, a saber a Lei nº 3.877, de 27 de setembro de 2019.***

5C

- (2) **Auxílio-alimentação.** *Data maxima venia*, aqui se encontra o grande equívoco nuclear da *lex* local (Lei nº 3.877, de 27 de setembro de 2019), quando no afã de reproduzir o diploma federal, se equivocou na sua missão. No seu *telos*, a Lei Municipal nº 3.877/2019 confundiu a finalidade da Lei Federal nº 8.460/92 no que tange ao benefício lá tratado como ***auxílio-alimentação***. Vejamos o porquê.

Mesmo que desconsiderássemos a especialidade como um dos meios de solução de conflitos entre as normas federal e local (como externado supra), não poderíamos aplicar o diploma federal como está propondo o *legislador* local. E por que? Bem, para entender melhor nossa afirmativa e o que isto quer dizer é preciso fazer uma pergunta retórica: ***o que a lei federal quer dizer quando trata sobre o auxílio-alimentação?***

Para compreender cristalinamente e responder taxativamente esta indagação é preciso nos valermos de dois métodos ou critérios hermenêuticos, a interpretação histórica e a lógica. Só assim poderemos ter a real noção do que a *lex* nacional está tratando.

A interpretação histórica é a “interpretação [do texto] pela condição ou situação histórica – concepção hermenêutica pelo sentido e significados dos discursos no momento em que foram enunciados. De outro modo, tem como parâmetro a situação histórica, sociocultural, econômica e política que configuravam naquele momento da elaboração da norma/lei. Pode-se dizer, ainda, mais do que

configuravam, isto é, sustentavam as interações sociais daquele momento em que a norma ou lei foram elaboradas.”⁷

O grande precursor deste tipo de interpretação foi Savigny. Para o grande jurista alemão o bom sucesso de toda interpretação depende dentre outros elementos, de “ter suficientemente presente a ideia de todos o complexo histórico e dogmático”⁸ relativo a norma que está sendo interpretada.

Ensina o professor constitucionalista Flávio Martins que, quando o intérprete realiza tal análise histórica sobre a lei “tem a vantagem de poder adaptar a lei, de forma evolutiva, à nova realidade dos fatos, aplicando a norma a casos sequer imaginados pelo legislador (como aplicar as leis penais do Código Penal de 1940 aos crimes praticados na internet)”⁹.

Em outras palavras, ao usar da hermenêutica histórica o intérprete não vislumbra somente o texto legal *stricto sensu*, mas *lato sensu*; não enxerga a norma com óculos, mas com uma lupa, analisando os mínimos detalhes; não se atem apenas ao que está escrito na letra fria em abstrato da lei, mas em todo o contexto histórico-cultural que a cercava à época de sua elaboração, aprovação e promulgação.

6C

É preciso compreender enquanto intérprete, que nenhuma lei positivada nasce do nada, sem possuir nenhuma carga de influência do meio que a originou. Posto que a lei emana das situações fáticas-concretas da vida em sociedade, e não poderia, jamais, ser um objeto isolado do mundo que a cerca, ao passo que, interpretar qualquer norma jurídica sem se ater ao complexo situacional que existia no momento de sua origem, é cometer um erro crasso na busca de aplicar qualquer lei no campo real-social.

Dito isto, voltemos a pergunta: **o que a lei federal quer dizer quando trata sobre o auxílio-alimentação?** A lei federal é da década de 90, época em que não havia ainda a distinção entre a Ticket-alimentação, também conhecido como Vale-alimentação e Ticket-refeição, também conhecido como Vale-refeição.

O Ticket-alimentação/Vale-alimentação “[...] serve para comprar gêneros alimentícios (processados ou *in natura*, como frutas e verduras) em supermercados, quitandas, mercearias, hortifrúti, sacolões e outros estabelecimentos que vendem esse tipo de mercadoria”¹⁰.

⁷ SOARES, Ricardo Maurício Freire. *Hermenêutica e interpretação jurídica*. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 309.

⁸ FRANÇA, Limongi R. *Hermenêutica Jurídica*. 9. ed. ver. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 29.

⁹ NUNES, Flávio Martins Alves. *Curso de direito constitucional (Versão Digital)*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 482.

¹⁰ Disponível em: <<https://www.sodexobeneficios.com.br/qualidade-de-vida/noticias/sodexo-club/qual-a-diferenca-entre-vale-alimentacao-e-vale-refeicao.htm>>. Sodexô. Acesso em: 21 out. 2021.

Já o Ticket-refeição/Vale-refeição “serve para comprar refeições prontas durante o seu horário de trabalho. É o cartão que você vai levar para se alimentar no almoço ou, dependendo do horário de sua jornada de trabalho, na hora do jantar. Ele é aceito em restaurantes, padarias e qualquer outro estabelecimento que sirva refeição”.¹¹

Por mais que o legislador usa o termo “**auxílio-alimentação**”, é facilmente perceptível que o mesmo está se referindo ao que hoje conhecemos como **Ticket-refeição/Vale-refeição**. Destarte, quando lemos na letra em abstrato “**auxílio-alimentação**”, devemos entender **Ticket-refeição/Vale-refeição** e não **Ticket-alimentação/Vale-alimentação**. Posto que, mesmo sendo de mesma espécie (alimentício), são benefício de natureza e propósitos distintos. Como supra explicado.

Lastimosamente, ao reproduzir quase que *ipsis litteris* o texto legal federal, o legislador local não se debruçou neste detalhe significativo e indubitavelmente indispensável, ou seja, observando que, o que a norma nacional trata como “**auxílio-alimentação**” na época de sua redação, deve ser entendido e aplicado hoje como **Ticket-refeição/Vale-refeição**.

Aqui se encontra a inaplicabilidade de ambas as normas (federal e municipal), uma vez que os servidores da Câmara Municipal não percebem como benefício **Ticket-refeição/Vale-refeição**, mas sim **Ticket-alimentação/Vale-alimentação**. Pois tal benefício como pragmaticamente pode ser constatado, serve para subsistência familiar, e não para subsidiar despesas com refeições para servidor – como propõe a norma local.

7C

Por óbvio o legislador congressista não poderia ao tempo em que redigiu a norma federal em análise, utilizar-se de uma terminologia que àquele tempo (década de 90) lhe era desconhecida. Pois fazer tal exigência é cair em um dos maiores erros que pode cometer um intérprete - o anacronismo – que ocorre quando se ignora a evolução histórica das leis. E sabemos que o direito não é, nunca foi, e jamais será uma ciência estática e inerte no tempo e no espaço.

Assim, a Lei Municipal nº 3.877, de 27 de setembro de 2019 cometeu um grande erro que tem provocado uma gigantesca injustiça, pois transportou os mandamentos do diploma federal de forma distorcida – pois como dito, este versa sobre benefício para refeições diárias para o trabalho e não benefício para subsistência familiar, que o caso do benefício criado pela Lei nº 2.483, de julho de 2005 e concedido pelo Parlamento.

Eu sei que podíamos ser inqueridos com a seguinte indagação: **mas como se tem tanta certeza que o “auxílio-alimentação” tratado pela Lei Federal nº 8.460/92**

¹¹ Ibid.

é o que hoje conhecemos como Ticket-refeição/Vale-refeição e não Ticket-alimentação/Vale-alimentação (benefício que é concedido pela Casa)?

Por uma simples razão, usando os critérios da interpretação lógica, que nada mais é do que “uma conduta de pensamento racional que estabelece a conclusão na esfera da certeza, mas não da verdade. A certeza alcançada é, então, entendida como resultado do processo de dois tipos de raciocínio: dedutivo ou indutivo. Assim, a lógica e, particularmente, a lógica formal segue o princípio da não contradição.”¹²

Desta forma, quando vislumbramos no texto as seguintes prescrições: ***“Considerar-se-á para o desconto do auxílio-alimentação, por dia não trabalhado, a proporcionalidade de 22 dias¹³... As diárias sofrerão desconto correspondente ao auxílio-alimentação a que fizer jus o servidor, exceto aquelas eventualmente pagas em finais de semana e feriados¹⁴...”***, fica claro que se trata de benefício alimentar para subsidiar refeições diárias, correspondentes aos dias trabalhados, e não um benefício que tem por escopo a subsistência familiar, que geralmente é de valor fixo, estático, mutável apenas por lei, e que não está subordinado aos dias trabalhados.

- (3) **Inacumulável com auxílio para a cesta básica.** Perceba que nossa perspectiva interpretativa alegada acima está na direção exegética correta. Veja que na *part in fine* do § 5º do Art. 22 a lei federal externa que o **auxílio-alimentação** não pode cumular com o **auxílio para a cesta básica**, que hoje foi substituído pelo **Ticket-alimentação/Vale-alimentação**. Vemos aqui mais uma evolução histórica imbuída na lei, posto que hoje nenhum servidor, salvo raras exceções, recebem cesta básica como benefício alimentar, mas sim **Ticket-alimentação/Vale-alimentação**.

8C

Assim concluímos racionalmente de que **auxílio-alimentação** tratado pela lei federal não pode ser o mesmo que **Ticket-alimentação/Vale-alimentação**, já que este benefício na lei é referido como **auxílio para a cesta básica**. Se o **auxílio-alimentação** versado pela lei federal tivesse a mesma natureza do que hoje conhecemos por **Ticket-alimentação/Vale-alimentação**, não teria o porquê de o legislador dizer que este não cumula o com **auxílio para a cesta básica**.

- (4) **Descontos do auxílio-alimentação por meio de concessão de diárias/ajusta de custo.** Quando fazemos as considerações criteriosas pertinentes, fica óbvio a impossibilidade de acumulação entre o benefício do **auxílio-alimentação** e a **concessão de diárias/ajusta de custo**, uma vez que ambos são benefícios de mesma natureza, ou seja, ambos servem para subsidiar as despesas com refeições do servidor nos dias de labor.

¹² IAMUNDO, Eduardo. *Hermenêutica e hermenêutica jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2017.p. 303.

¹³ Art. 22, § 6º.

¹⁴ Art. 22, § 8º.

Assim se o servidor já recebe um benefício para se alimentar diariamente, não teria porque receber outro que possui a mesma finalidade, caracterizaria por concreto *bis in idem* – sendo justo e sabiamente vedado pelo legislador nacional tal prática.

Mas como já vislumbramos e fazemos questão de ratificar mais uma vez, o **auxílio-alimentação tratado pela *lex federal*** (hoje **Ticket-refeição/Vale-refeição**) é benefício distinto do **Ticket-alimentação/Vale-alimentação**, pois este último é para mantimento familiar.

Seguindo este viés interpretativo, fica inconcebível aceitar qualquer desconto no **Ticket-alimentação/Vale-alimentação** do servidor da Câmara, já que este visa a manutenção própria e de sua família, e não subsidiar as despesas com refeições do servidor nos dias de labor. E mesmo que este esteja sendo utilizado para refeições, não muda a natureza alimentícia familiar do benefício, pois a aceitação ou não é uma questão entre a administradora do benefício e os estabelecimentos alimentícios, não podendo o servidor ser punido por uma questão que ele não tem controle, nem competência alguma de intervir.

Por fim, se assim o fosse feito, estaríamos diante de uma iniquidade gritante praticada contra o servidor que está em viagem/translado à trabalho. Uma filosofia do mundo antigo nos é útil para este caso em concreto, questiona o apóstolo Paulo: “Quem jamais milita à sua própria custa? (1ª Coríntios 9:7)

9C

Paulo faz tal indagação porque na antiguidade os soldados romanos ao retornarem da guerra eram pagos com sal pela sua peleja militar, como ensina o erudito estadunidense Larry Richards em sua magnífica obra *New testament life & time*.¹⁵ Sendo assim, se até Roma pagava quem por ela militava (por obrigação), como pode um trabalhador (servidor) pagar para trabalhar? Inadmissível.

II.III – CONCLUSÃO

Bem, nobres autoridades, após vasta avaliação do texto legal federal, concluímos que:

- A norma federal **não está tratando de Ticket-alimentação/Vale-alimentação quando usa a terminologia “auxílio-alimentação”, mas sim de Ticket-refeição/Vale-refeição.**
- Quando o legislador municipal foi reproduzir a norma para aplicação local interna na Casa, **acabou interpretado equivocadamente a lei nacional, dando assim aplicação jurídica diversa da tratada na lei federal no que tange o benefício alimentício.**

¹⁵ RICHARDS, Lawrence O. *Comentário histórico-cultural do Novo Testamento*. Tradução de Degmar Ribas. 3. ed. Rio de Janeiro: CPAD, 2008. p. 25.

- Por derradeiro, como ficou constatado que **o benefício criado pela casa, por meio da Lei nº 2.483, de julho de 2005** e que percebem os servidores do parlamento **não tem a mesma natureza do benefício tratado pela norma nacional, e automaticamente pelo versado pela lei local Lei nº 3.877, de 27 de setembro de 2019.**

Dessarte, conclui-se por fim que, **o desconto realizado no Ticket-alimentação/Vale-alimentação de qualquer servidor por ter sido concedido diárias para viagens ou traslados à trabalho, é uma iniquidade grotesca** e por isto se faz necessário legislar regulando corretamente o benefício, fazendo isto por meio da norma local que originou o benefício - Lei Municipal nº 2.483/05. **ESTE É NOSSO PRISMA - JUSTIÇA.**

III – DO PROJETO

10C

Altera a PLO 830/2021, que versa sobre Ticket Alimentação dos servidores públicos do legislativo municipal de Linhares, estado do Espírito Santo, regulamenta o benefício e dá outras providências.

Art. 1º - Altera redação dada pelo Projeto de Lei Ordinária 830 de 21 de dezembro de 2021 ao § 3º do artigo 2º da Lei n.º 3.877, de 27 de setembro de 2019, fazendo com que passe a vigorar com a seguinte alteração:

Art. 2º - [...].

[...].

§ 3º - O Auxílio Alimentação é benefício de valor fixo, prefixado em lei própria, que não terá por base de cálculo a proporcionalidade dos dias trabalhados ou os dias úteis do mês, salvo nos casos de descontos de que trata o Art. 3º desta Lei, onde serão utilizados como cálculo aritmético a fórmula de 1/30 (um trinta avos), aplicando assim o critério da proporcionalidade.

[...].

Linhares/ES, 04 de fevereiro de 2022.

11C



ALYSSON F. G. REIS
VEREADOR