PARECER JURÍDICO: 054/2022

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar n. 540/2022

> **EMENTA:** "Altera a redação dos artigos 2º, 3º e 4º da Lei Complementar nº 4.498, de 23 de dezembro de 2014, que institui o auxílio-alimentação aos servidores públicos, ocupantes de cargos de provimento efetivo e em comissão da Câmara Municipal de Imbituba, e dá outras providências.".

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar n. 540/2022, que altera a redação dos artigos 2º, 3º e 4º da Lei Complementar nº 4.498, de 23 de dezembro de 2014, que institui o auxílio-alimentação aos servidores públicos, ocupantes de cargos de provimento efetivo e em comissão da Câmara Municipal de Imbituba, e dá outras providências.

O Projeto de Lei Complementar em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 07 de outubro de 2022, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 10 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal e constitucional da matéria contida na proposição, em 09 de dezembro de 2021, esta Assessoria Jurídica exarou parecer à Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, referente a minuta do Projeto de Lei Complementar cuja ementa alterava o inciso IV do art. 3º, o caput do art. 4º e o inciso IV do parágrafo único do art. 4º, e excluía o inciso V do parágrafo único do art. 4º, da Lei Complementar nº 4.498, de 23 de dezembro de 2014.

Sendo assim, o Parecer Jurídico 059/2021, por tratar sobre a mesma matéria da ora envergada, será aperfilhado como fundamentação da proposição em análise.

É o trecho do parecer que segue:

> "(…) *Ab initio,* importante considerar que a medida que pretende propor a Mesa Diretora visa conceder o auxílio-alimentação aos servidores que estejam afastados por motivos de auxílio-doença ou auxílio-maternidade, além de prever a concessão do benefício por meio de cartão auxílio-alimentação.
>
> É a Mesa Diretora competente para propor o projeto, pois a proposição implica em despesa e trata da organização administrativa no Poder Legislativo Municipal, consubstanciando em matéria interna *corporis,* conforme o art. 29, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, vejamos:
>
> Art. 29. Compete à Mesa Diretora da Câmara, privativamente, sob orientação do Presidente:
> [...]
> IV - elaborar e encaminhar ao Prefeito, até o dia 15 de agosto, após a aprovação pelo Plenário, a proposta parcial do orçamento da Câmara para ser incluída na proposta geral do Município, prevalecendo, na hipótese da não apreciação pelo Plenário, a proposta elaborada pela Mesa;
> […]
>
> Assim, como a elaboração do orçamento é competência da Mesa Diretora, por analogia, qualquer projeto que altere o orçamento da Câmara deve ser de iniciativa exclusiva da Mesa Diretora do Poder Legislativo, logo alinhando com a legislação vigente.
>
> No que toca a técnica legislativa e a competência para propor o tema da minuta do Projeto de Lei Complementar, antecipa a Lei Orgânica do Município:
>
> Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.
>
> Art. 71 - As Leis Complementares somente serão aprovadas por maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das Leis Ordinárias.
>
> **Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente projeto está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa da Mesa Diretora é legítima (art. 61, CF e art. 29, Regimento Interno).**
>
> Preliminarmente, cumpre destacar que a Constituição Federal não estabelece, expressamente, o recebimento de auxílios ou subsídios para a alimentação como um dos direitos sociais básicos do servidor público, como se percebe da leitura dos arts. 7º e 39, § 3º, se não vejamos:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.
(…)
§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.
(…)

Impende destacar, por oportuno, embora não haja obrigação constitucional ou legal de concessão de benefício relacionado à alimentação para servidor público, também não há óbice à sua instituição, desde que atendidos determinados parâmetros jurídicos.

Porém, para a instituição do benefício aos servidores públicos, faz-se necessária a promulgação de lei autorizativa em sentido estrito, não sendo outras espécies normativas adequadas para esse fim, porquanto o art. 37, inciso X, da CF, dispõe que a remuneração dos servidores e o subsídio dos agentes políticos somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, incluindo-se o vale-alimentação no conceito amplo de remuneração para esse fim.

Tal verba, de indiscutível caráter indenizatório e *pro labore faciendo*, é assim observada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC):

Diante da nova redação do inciso IV do art. 51 da Constituição Federal, conferida pela Emenda Constitucional nº 19/98, cabe ao Legislativo a iniciativa das leis que versem sobre a remuneração de cargos, empregos e funções de seus serviços. 2. Apesar de as vantagens pecuniárias decorrentes tanto do auxílio-transporte, quanto do auxílio-alimentação possuírem, em sentido estrito, caráter indenizatório, no que se refere, especificamente, à iniciativa de lei, de que trata o art. 37, X, da Carta Magna, tais verbas inserem-se no conceito amplo de remuneração, da mesma forma que as diárias e as ajudas de custo, cabendo, portanto, ao Chefe do Legislativo municipal a iniciativa do respectivo processo legislativo. 3. As despesas com vale-alimentação (bilhete ou cartão magnético) e o auxílio-alimentação (pago em pecúnia) devem estar previstas no orçamento e contabilizadas na categoria econômica 3 – "despesas correntes", no grupo de natureza 3 – "outras despesas correntes", modalidade de aplicação 90 "aplicações diretas" e no elemento de despesa n. 46 "auxílio alimentação", de acordo com as Portarias Conjuntas STN/SOF n. 4/2010 e 1/2011, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, válidas para os exercícios de 2011 e 2012 respectivamente. (...)

Há, portanto, que haver comando legal que assegure vantagens pecuniárias como o vale-alimentação, que se insere no conceito amplo de remuneração e representa benefício que implica a realização de despesas públicas.

> **Por fim, quanto à concessão do referido auxílio aos servidores que não estejam efetivamente em exercício por motivo de auxílio-doença ou auxílio-maternidade, desde que instruída com estimativa do impacto econômico-financeiro, no qual demonstrada a perfeita compatibilidade entre a medida que se propõe e os limites estabelecidos pela Constituição da República e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não incidirá em conduta vedada na lei.**
>
> Pela conjectura desta assessora jurídica, atendidos os preceitos legais e orçamentários que regem a concessão do auxílio, entendo haver amparo legal para a efetivação da proposta apresentada. Nesse ponto, perfeitamente possível a iniciativa de Projeto de Lei que preveja a nova possibilidade de concessão do auxílio-alimentação, condicionada à lei específica em observância ao princípio da legalidade, ao qual se acha adstrita a Administração. (…)".

Nesse sentido, dos pontos em comum entre os projetos, conclui-se pela **legalidade e constitucionalidade,** por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ressalta-se, que a proposição em voga está em consonância com as orientações levantadas pela Assessoria Jurídica para que o Projeto de Lei fosse instruído *"(...) com estimativa do impacto econômico-financeiro, no qual demonstrada a perfeita compatibilidade entre a medida que se propõe e os limites estabelecidos pela Constituição da República e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não incidirá em conduta vedada na lei."*

Compulsando a alteração proposta no art. 4º da Lei Complementar nº 4.498/2014, nota-se a importância dos termos do art. 457, § 2°, da CLT, com nova redação trazida pela Reforma Trabalhista, através da Lei n° 13.467/2017, senão vejamos:

> Art. 457 - Compreendem-se na remuneração do empregado, para todos os efeitos legais, além do salário devido e pago diretamente pelo empregador, como contraprestação do serviço, as gorjetas que receber.
> (...)
> § 2o As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, prêmios e abonos não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário
> (…)

Isto posto, cristalinamente podemos concluir que a alteração trazida à baila visa consonância com o que reza a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, de tal sorte que o pagamento de tal importância deva ser efetuado pro meio de cartão para que não seja parte integrante na remuneração do empregado.

O pagamento por meio de moeda eletrônica decorre de Decreto Federal editado, que assim perfectibiliza:

> Art. 174. O serviço de **pagamento de alimentação** deverá ser operacionalizado por meio de arranjo de pagamento, estabelecido nos termos do disposto no inciso I do caput o art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, o qual observará, no mínimo, as seguintes regras:
> I - os recursos a serem repassados ao trabalhador pela pessoa jurídica beneficiária para utilização no âmbito do PAT:
> a) deverão ser mantidos em conta de pagamentos, de titularidade do trabalhador, na forma de **moeda eletrônica**, e serão escriturados separadamente de quaisquer outros recursos do trabalhador eventualmente mantidos na mesma instituição de pagamento; e
> b) deverão ser utilizados exclusivamente para o pagamento de refeição em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais, conforme a modalidade do produto, e deverão ser escriturados separadamente; (grifei).

No que tange à proposta de atualização do auxílio-alimentação, observa-se que encontra respaldo na necessidade razoável de atualizar os valores que sofrem os efeitos inflacionários incidentes sobre a moeda, especialmente por se tratar de verba de indiscutível caráter indenizatório e *pro labore faciendo.*

É o que apresenta o Projeto de Lei Complementar nº 540/2022, que impõe comando permissivo de atualização pela revisão geral anual ao auxílio-alimentação. Há, portanto, que haver comando legal que assegure o reajuste ou a atualização dos valores do benefício.

Em resumo, atendidos os preceitos legais e orçamentários que regem a revisão geral anual e a atualização do auxílio, entendo haver amparo legal para a efetivação da proposta apresentada.

Destarte, como é sabido, o parecer caracteriza-se como um ato opinativo. O parecer, em regra, não vincula o Vereador e/ou Comissões, possuindo estes, a liberdade de seguir a opinião disposta ou não, devendo se manifestar acerca da conveniência, oportunidade, interesse público, de forma soberana e independente.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade** com

regular tramitação do Projeto de Lei Complementar n. 540/2022, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo[1]. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

> "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 oficio 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 n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 13 de outubro de 2022.

ASSINADO DIGITALMENTE
MARINA CASTELAN DA SILVA
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707

[1] **CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA.** (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)