



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

PARECER AJL/CMT Nº 98/2019.

Teresina (PI), 09 de abril de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 120/2010

Autor: Mesa Diretora

Ementa: “*Normatiza a concessão do Auxílio-Alimentação e Auxílio-Transporte aos servidores públicos, ocupantes de cargos em comissão da Câmara Municipal de Teresina, e dá outras providências*”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria da Mesa Diretora, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Normatiza a concessão do Auxílio-Alimentação e Auxílio-Transporte aos servidores públicos, ocupantes de cargos em comissão da Câmara Municipal de Teresina, e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, discorreu-se que as concessões do auxílio-alimentação e auxílio-transporte, nos últimos cinco anos, foram objetos de diversas alterações legislativas. Nesse sentido, a presente proposta busca consolidar a legislação sobre o tema, normatizando a concessão dos referidos auxílios aos servidores de cargo em comissão, ao passo que o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos para os servidores públicos Permanentes e Efetivos desta Casa tratará dessas concessões aos servidores efetivos e permanentes.

Ademais, ressaltou-se que não houve aumento nos valores do auxílio-alimentação e auxílio-transporte.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seus autores, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de justificativa por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O projeto em apreço normatiza a concessão do Auxílio-Alimentação e Auxílio-Transporte aos servidores públicos, ocupantes de cargos em comissão da Câmara Municipal de Teresina, e dá outras providências.

Quanto à iniciativa legislativa, a referida proposição não apresenta qualquer óbice, haja vista que a Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, em seu artigo 21, inciso VII, estabelece que são de competência privativa da Câmara Municipal a iniciativa das leis que disponham sobre a remuneração de seus cargos, empregos e funções. Eis a redação do mencionado dispositivo legal:

Art. 21. São da competência privativa da Câmara Municipal, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

VII - dispor sobre sua organização, funcionamento, poder de polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (grifo nosso)

Corroborando o explanado acima, destaque-se também o disposto no art. 16, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT, o qual preceitua competir à Mesa da Câmara, privativamente, em colegiado, propor ao Plenário projeto de lei que fixe a remuneração dos seus servidores:

Art. 16. Compete à Mesa da Câmara, privativamente, em colegiado: (grifo nosso)

I – propor ao Plenário projeto de resolução que disponha sobre organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções da Câmara Municipal, bem como projeto de lei que fixe a remuneração dos seus servidores; (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

O projeto de lei em análise, portanto, encontra-se em conformidade com o exigido pelo ordenamento jurídico em vigor, haja vista que a fixação da remuneração, o seu aumento e a concessão de outras vantagens remuneratórias ou indenizatórias são de autoria privativa da Câmara Municipal, por intermédio de sua Mesa Diretora.

No que concerne à natureza jurídica do auxílio-alimentação e auxílio-transporte, cumpre destacar esses possuem caráter indenizatório, conforme já se posicionou o Tribunal Regional Federal da 2º Região em ementa de julgado abaixo transcrito:

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO E AUXÍLIO TRANSPORTE. CARÁTER INDENIZATÓRIO. NÃO-INCIDÊNCIA. LEI FEDERAL Nº 8.460/92 E MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.165/01. ISONOMIA ENTRE OS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS E MUNICIPAIS. VALE TRANSPORTE PAGO EM PECÚNIA NÃO AFETA CARÁTER INDENIZATÓRIO. A jurisprudência já está assentada no sentido de que as verbas pagas a título de auxílio-alimentação e auxílio-transporte não constituem acréscimo patrimonial, possuindo caráter indenizatório, não sendo passíveis, assim, do desconto do imposto de renda. A Lei Federal nº 8.460/92 (art. 22) e a Medida Provisória nº 2.165/01 (art. 1º), reconhecem a natureza indenizatória do auxílio-alimentação e do auxílio-transporte, não sendo incorporados aos vencimentos dos servidores públicos federais para fins de incidência do imposto de renda. Em face do princípio da isonomia tributária, previsto no artigo 150, II, da Constituição Federal, não se pode tratar de forma diferenciada os servidores municipais dos servidores públicos federais. O pagamento do vale-transporte em pecúnia não afeta seu caráter não salarial. (TRF-2 - APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO : APELREEX 200751010255982 RJ 2007.51.01.025598-2, Relator: Desembargador Federal ALBERTO NOGUEIRA, Julgamento: 29/06/2010) (grifo nosso)

Ademais, vale ressaltar que mencionado auxílio, por possuir natureza indenizatória, não entra no câmpo de despesas com pessoal. Sobre o tema, Harrison Leite esclarece que “*como não poderia deixar de ser, não entram no conceito de despesas com pessoal as consideradas indenizatórias, como o auxílio-alimentação, auxílio-transporte, diárias, ajuda de custo, dentre outras*” (LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5º ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm. 2016. p. 326).

No mesmo sentido, transcreve-se um trecho do Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, disponível no endereço eletrônico <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/> e aprovado pela Portaria STN n. 462/2009, que orienta e explica o que são despesas com pessoal e quais delas serão desconsideradas para fins de



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

cálculo dos limites legais estabelecidos nos arts. 19 e 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000). Eis o seu teor:

O conceito de despesa bruta com pessoal tem caráter exemplificativo, e incluiu "quaisquer espécies remuneratórias", inclusive "vantagens pessoais de qualquer natureza" atribuídas a ativos, inativos e pensionistas, além de outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização. (...) O conceito de despesa bruta com pessoal incluiu também despesas de natureza previdenciária, tais como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. As despesas com a contribuição patronal ao RPPS deverão ser segregadas, por Poder ou órgão, em pessoal ativo, inativo e pensionistas, para efeito de cálculo do limite. (...) O conceito de despesa bruta com pessoal incluiu despesas de natureza assistencial, salário-família, sentenças judiciais e despesas de exercícios anteriores, que serão registradas em Pessoal Ativo ou em Pessoal Inativo e Pensionistas, conforme o caso. São exemplos de despesas de natureza assistencial, o auxílio-funeral, o auxílio-natalidade, o auxílio-creche ou a assistência pré-escolar, o auxílio-invalidez, o abono de permanência do servidor ativo, entre outros benefícios assemelhados da assistência social, definidos na legislação própria de cada ente da Federação, que devem ser registrados no Grupo de Natureza de Despesa 1 — Pessoal e Encargos Sociais; elemento de despesa 8 — Outros Benefícios Assistenciais. Não devem ser consideradas, no cálculo da despesa bruta com pessoal, as espécies indenizatórias, tais como ajuda de custo, diárias, auxílio-transporte, auxílio-moradia e auxílio-alimentação. As despesas indenizatórias são aquelas cujo recebimento possui caráter eventual e transitório, em que o Poder Público é obrigado a oferecer contraprestação por despesas extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço, razão pela qual as indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito. (grifo nosso)

Cumprindo ainda destacar que, no que se refere à concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 169, §1º, incisos I e II, exige que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Eis a redação do mencionado artigo:

***Art. 169.** A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

***§1º** A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer*

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998) (grifo nosso)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes: (Incluído pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998) (grifo nosso)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998) (grifo nosso)

Nesse sentido, transcreve-se o voto do Ministro Carlos Velloso proferido na ADI 541/DF, *in verbis*:

Insuscetível de dúvida se revela também a jurisprudência quanto à necessidade de prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica da lei de diretrizes orçamentárias, como dispõe o art. 169 da Constituição Federal. (ADI 541/DF; 10.05.2007, DJ de 06.09.2007) (grifo nosso)

Ao passo que o art. 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que os atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado, que consiste na despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Além disso, o ato deverá ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Eis a redação dos supracitados dispositivos legais:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (grifo nosso)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (grifo nosso)

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (grifo nosso)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (grifo nosso)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; (grifo nosso)

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: (grifo nosso)

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; (grifo nosso)

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. (grifo nosso)

Contudo, na situação em apreço, conforme análise efetuada, a alteração promovida pela proposição legislativa em comento não implicará em criação ou aumento de despesa, uma vez que não houve aumento nos valores do auxílio-alimentação e auxílio-transporte, visto que a presente proposta buscou somente consolidar a legislação sobre o tema. Logo, prescinde-se a observância às exigências contidas nos dispositivos supratranscritos.

Portanto, estando em perfeita harmonia com o ordenamento jurídico, merece o projeto de lei em apreço toda consideração da edilidade teresinense.

V- CONCLUSÃO:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Denise C. G. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT