



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 158/2022

Requerente: Mesa Diretora da Câmara Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 007/2022

Parecer nº: 031/2022

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 2.476, DE 29/05/2002. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica de redação do Projeto de Lei nº 027/2020, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Aracruz, que altera a Lei Municipal nº 2.476/02 e concede auxílio alimentação aos vereadores da Câmara Municipal de Aracruz.

É o que importa relatar.



2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, **os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes**, posto que os parlamentares – através das **Comissões Temáticas e do Plenário** – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94). Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.



3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a análise da proposição em epígrafe.



040
CMA

O art. 18 da Constituição Federal dispõe que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Já o art. 2º da Carta da República reza que os Poderes são independentes e harmônicos entre si.

Neste contexto, o art. 12, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Aracruz reza que à Câmara Municipal é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira.

Já o art. 30, I, da CF/88 estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Logo, a presente proposta está inserida na competência legislativa do Município, posto que autoriza o pagamento de verba indenizatória aos vereadores.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição Federal reserva a iniciativa de determinadas matérias ao Poder Legislativo, senão, vejamos:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

(...)

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

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

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



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

02/11
CMA

Os comandos constitucionais supracitados, que explicitam as leis iniciativa privativa do Poder Legislativo, são de reprodução obrigatória em âmbito municipal em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

A Lei Orgânica do Município de Aracruz tem previsão semelhante:

Art. 22 - À Câmara Municipal compete privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

XXII - fixar a remuneração dos Vereadores, para vigorar na legislatura seguinte, nos termos desta lei;

In casu, a matéria está incluída na iniciativa privativa do Poder Legislativo (princípio da simetria), conforme se verifica da leitura do art. 51, IV e do art. 52, XIII, da Carta da República e do art. 22, XXII da Lei Orgânica Municipal. :

Ressalte-se que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Aracruz (Resolução nº 492/1990), a Mesa Diretora é o órgão diretor dos trabalhos administrativos e legislativos (art. 14), tendo competência exclusiva para propor ao Plenário projetos de lei que instituem verbas remuneratórias ou indenizatórias para os servidores e vereadores.

Trata-se, portanto, de matéria de iniciativa privativa da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Aracruz, considerando que a verba indenizatória será concedida especificamente aos agentes políticos do Poder Legislativo.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) através dos Pareceres em Consulta nº 005/2005, 014/2005 e 005/0221-7 já se manifestou pela



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

02/2
CMA

possibilidade de concessão de auxílio alimentação aos vereadores quando estiverem no exercício da vereança. Vejamos:

"[...] como vereadores não têm jornada de trabalho regular, ou seja, quantidade de tempo diário, fixada em espécie normativa, necessariamente despendida com o serviço público, como os servidores públicos têm, em princípio, seria incabível a concessão de tal benefício a edis. Todavia, nos dias em que esses mesmos vereadores estiverem exercitando suas tarefas constitucionais, quais sejam, atividades de fazimento de normas e de fiscalização, durante grande parte dos mesmos, na sede camarária ou fora dela, e estas atividades necessitarem ser interrompidas para a alimentação do meio-dia, entendemos que poderá ser concedido o auxílio-alimentação indagado, desde que muito bem comprovado o tempo despendido e a atividade pública dos edis. Quaisquer outras atividades desenvolvidas por vereadores que não se coadunarem com o exercício fiscalizatório ou legislferante, não merecerão o auxílio-alimentação, como exemplos, atividades privadas e atividades popularmente conhecidas como assistencialistas".

Como se vê, o TCE-ES entende que o auxílio alimentação poderá ser pago aos vereadores no exercício de suas tarefas constitucionais – legisferante e/ou fiscalizatória, ainda que fora da sede do Parlamento – quando as atividades da vereança necessitarem ser interrompidas para almoço, desde que comprovado o tempo de serviço na atividade pública.

No mesmo sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), senão, vejamos:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. CONCESSÃO DE PLANO DE SAÚDE A SERVIDORES E MEMBROS, COM RECURSOS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE, EXCLUSIVAMENTE PARA SERVIDORES, DESDE QUE ATENDIDAS CONDICIONANTES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. **II. CONCESSÃO DE AUXILIO ALIMENTAÇÃO A SERVIDORES E MEMBROS. POSSIBILIDADE. NATUREZA INDENIZATÓRIA.** REMESSA, AO CONSULENTE, DE CÓPIAS DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS CONSULTAS Nº 684.998, 624.805 E 687.023. (CONSULTA nº 730772. Rel. CONS. EDUARDO CARONE COSTA. Sessão do dia 09/04/2008)



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

013
R
CMA

Ao responder à consulta supra, o TCE-MG fixou entendimento no sentido de que o auxílio alimentação tem natureza indenizatória – e não remuneratória –, podendo ser estendido aos agentes políticos municipais (prefeito, secretários e vereadores), sem afrontar o disposto § 4º do art. 39 da Constituição Federal.

O entendimento da Corte de Contas Mineira sedimentou-se no voto do conselheiro Wanderley Ávila:

Assim sendo, diante da posição pacífica do Supremo Tribunal Federal, no tocante à natureza indenizatória do auxílio-refeição destinado aos servidores públicos, que resultou na edição da Súmula nº 680, aprovada na Sessão Plenária do Pretório Excelso em 24.09.2003 e publicada no Diário da Justiça em 13.10.2003, vou concluir pela possibilidade de concessão do auxílio-refeição aos servidores públicos, observadas as normas de natureza financeira, orçamentária e fiscal já mencionadas, mas somente lhe atribuindo natureza indenizatória. Por essa razão, tais despesas, se efetivadas, não se estendem aos inativos e não se incluem nos gastos com pessoal, para efeito do limite da LRF. Tendo natureza indenizatória, seria possível, portanto, em tese, respeitados os limites constitucionais de gastos para o Poder Legislativo, sua concessão aos agentes políticos (membros do Legislativo, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretário Municipal), o que não ocorreria, se a verba tivesse natureza remuneratória, em razão da vedação contida no § 4º do art. 39 da Constituição da República.

Com esse entendimento, no tocante ao segundo quesito, acompanho o Conselheiro Relator e divirjo, em parte, do Conselheiro Gilberto Diniz (que defende a possibilidade de se atribuir feição remuneratória ao auxílio-refeição) já que, pelas razões expostas, sou levado a concluir que o auxílio-refeição tem somente natureza indenizatória.

Nessa mesma toada, a pacífica e iterativa jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC):

VEREADORES. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. VERBA INDENIZATÓRIA. NECESSIDADE DE LEI. PROPORCIONALIDADE DO TEMPO DESPENDIDO. INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. Considerando a natureza indenizatória do auxílio-alimentação este pode ser pago aos vereadores na proporção do tempo despendido na sua



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

0242
J
CMA

função legiferante e fiscalizatória, mediante lei. Não se aplica o princípio da anterioridade da legislatura (art. 29, VI, da CRFB/88) à concessão do auxílio-alimentação, devendo ser observadas as limitações constitucionais e infraconstitucionais referentes a criação de despesa pública.

(Processo nº 1800199454, Acórdão nº 219, Plenário, Rel. Cons. Hemeus de Nadal, Julgamento: 17/04/2019. Publicação: 31/05/2019)

Ressalte-se que o TCE-SC editou o Prejulgado nº 2127 a fim de consolidar seu entendimento sobre o tema, reconhecendo a importância da matéria. Vejamos:

PREJULGADO 2127

1. O auxílio-alimentação instituído por lei e pago aos servidores públicos estatutários em pecúnia, em cartão eletrônico ou "in natura" possui natureza jurídica indenizatória e pode ser pago durante os afastamentos considerados legalmente como de efetivo exercício.

2. Lei poderá conceder auxílio-alimentação aos vereadores.

2.1. O valor a ser concedido deverá ser proporcional ao tempo despendido pelo vereador em sua atuação legiferante e fiscalizatória.

2.2. Não se aplica o princípio da anterioridade da legislatura (art. 29, VI, da CRFB/88) à concessão do auxílio-alimentação, devendo ser observadas as limitações constitucionais e infraconstitucionais referentes a criação de despesa pública.

3. O auxílio-alimentação é compatível com o regime remuneratório do subsídio e poderá ser concedido a agentes políticos mediante Lei, antecedente ao fato e que explicita a categoria como beneficiária, observadas as normas orçamentárias.

Da leitura do Item 2.2 do prejulgado, conclui-se ademais que o auxílio alimentação não está submetido ao princípio da anterioridade (art. 29, VI, CF/88), visto que se trata de verba de natureza indenizatória, podendo ser implementado e pago aos parlamentares na mesma legislatura.

O entendimento do TCE-SC coincide com a jurisprudência do E. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) – firmada no Parecer em Consulta



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

043
HS
CMA

nº 014/2005, que tratou da fixação de diárias para vereadores –, segundo o qual é possível a instituição de verba indenizatória em favor dos edis na própria legislatura:

“Com relação à possibilidade de concessão de diária no decorrer da legislatura, o dispositivo legal que disciplina a necessidade do cumprimento do princípio da anterioridade para afixação do subsídio dos vereadores é o art. 29, VI, da Constituição Federal (...). Percebe-se do mandamento constitucional acima transcrito que o princípio da anterioridade se impõe quando se trata de verba remuneratória, não abrangendo aquelas de natureza indenizatória o que leva a concluir que é possível a sua fixação dentro da própria legislatura”.

Posto isto, entendo que o Projeto de Lei em epígrafe é **constitucional**.

Todavia, sendo o projeto transformado em lei, recomendo que seja editado ato para regulamentar a concessão do auxílio alimentação aos parlamentares, estabelecendo normas para a comprovação do exercício das atribuições da vereança, para fins de percepção do benefício e fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de maioria simples para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade a referida norma.



046

DIA

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 007/2022, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Aracruz, que assegura aos vereadores o direito ao auxílio alimentação, está em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE** da proposição.


Todavia, considerando a jurisprudência do E. TCE-ES, recomendo que o Presidente e/ou a Mesa Diretora regulamente a concessão do auxílio alimentação aos parlamentares, estabelecendo normas para assegurar a comprovação do exercício das atribuições constitucionais pelos vereadores, para fins de percepção do benefício e de fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo.

Ademais, saliento que a Administração tem obrigação de disponibilizar todas as informações sobre as despesas indenizatórias no Portal da Transparência da Câmara Municipal de Aracruz, conforme determina a Lei de Acesso à Informação e consignado pelo E. TCE-ES no Parecer em Consulta nº 005/2021-7.

Por fim, ressalto que, para a implementação do referido benefício, deve existir dotação orçamentária e ser observadas as prescrições e cautelas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), especialmente aquelas relativas às despesas de caráter continuado.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 05 de abril de 2022.


MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO
Procurador -- mat. 015237
OAB/ES 14.760