



**Processo Legislativo nº 0535/2024**

**Projeto de Lei nº 06/2022**

**Ementa:** Altera a Lei 3.219, de 31 de maio de 2022 (dispondo sobre a concessão de auxílio-alimentação para os servidores ativos da administração direta e indireta)

**Proponente:** Prefeito Municipal de Viana

**Consulente:** Presidente da Câmara Municipal de Viana

## PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 06/2024, de autoria do Prefeito. Altera a Lei 3.219, de 31 de maio de 2022 (Concede auxílio-Alimentação aos Servidores Públicos Ativos da Administração Direta e Indireta). 1. Competência do Município (CF, arts. 29 e 30, I. 2. Iniciativa privativa do Prefeito (CF, art. 61, §1º, II, b c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, III). 3. Rito Sumário (LOMV, art. 33, §1º). 4. Deliberação por maioria relativa, observado o art. 26 da LOMV. 5. Constitucionalidade e legalidade, mediante observância a recomendação. 6. Regular técnica legislativa.

### 1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 06, de 27 de março de 2024, encaminhado pela Prefeitura Municipal através do Ofício/PMV/SEMGOV/Nº099/2024, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 28 de março de 2024 (cf. recebimento às fls. 05), sob o nº 0535.

Sua leitura se dará na primeira sessão ordinária (143ª) após a sua protocolização que, encaminhado à Presidência, foi imediatamente determinado que a Procuradoria se manifestasse, com vista a aferição da legalidade e constitucionalidade, nos termos do art. 150 do Regimento Interno, antes mesmo de sua leitura, por se encontrar a matéria tramitando em regime de urgência constitucional (rito sumário – CF, art. 64, §§1º e 2º, c/c LOM, art. 33, §1º), notadamente porque constará da pauta da sessão ordinária acima referenciada, em 1ª discussão.

Está sendo adotada como parte do relatório, os termos da mensagem ao Projeto de Lei nº 06/2024, que assim se encontra vazada:

“A propositura tem por objetivo o reajuste no valor do ticket alimentação dos servidores públicos municipais para R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais). Tal medida é alicerçada em cumprimento ao Plano Municipal de Governo, compromisso firmado por esta Administração Municipal com os servidores, no sentido de conjugar esforços pela valorização da categoria, sem os quais é impossível o funcionamento da máquina pública e, por consequência, a





prestação de serviços essenciais à população vianense e a condução das políticas públicas nas várias áreas de governo."

## 2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidade solidária, conforme entendimento do STF*<sup>1</sup>.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di<sup>3</sup>:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo<sup>4</sup>:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscarem 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".

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II – O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>2</sup> *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

<sup>3</sup> *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

<sup>4</sup> HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

### 3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: *a) aspecto formal; b) aspecto material e; c) técnica legislativa.*

#### 3.1. Aspecto formal – admissibilidade

Segue análise do aspecto formal. Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto de lei com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Constituição Federal, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados.

É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma). O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: *a) competência; e b) iniciativa.*

##### 3.1.1. Competência local

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 06/2023 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: *“A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribua à União e aos Estados”*.

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que *“[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira.”* e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem *“O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”*.<sup>5</sup>

A competência local se encontra prevista expressamente no seguinte comando da Carta Política Local: *“Art. 7º Ao Município de Viana compete prover a tudo quanto respeite ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições: IV - organizar o quadro e estabelecer o regime jurídico de seus servidores;.”* Portanto, a matéria é de incontestável competência local.

<sup>5</sup> Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.





### 3.1.2. Iniciativa – Privativa – Prefeito

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*<sup>6</sup> é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, ao repercutir precitado comando constitucional federal, aplicado o princípio da simetria.

Verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO<sup>7</sup> que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*"

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento: *"A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado"*.

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes<sup>8</sup>, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão '**normativa**' da Câmara e a função '**executiva**' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório,

<sup>6</sup> "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

<sup>7</sup> *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.

<sup>8</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

[...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

**Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º).** Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

[...] **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo**, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

A iniciativa privativa da matéria, no caso, do Prefeito, se encontra estampada no art. 61, §1º, II (quaisquer matérias nele elencada, no caso a alínea c), da Carta Política Federal, que aplicado o princípio da simetria e sua combinação com o art. 31, parágrafo único, III, da Carta Política Local, assim está disposto:

Art. 31. [...]

Parágrafo Único - **São de iniciativa privativa do Prefeito** Municipal as leis que disponham sobre:

III - **servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no art. 23;

Assim, conclui-se que inobservada a iniciativa pelo Prefeito, a matéria será declarada inconstitucional por vício formal, conforme o seguinte julgado do TJES:

49825586 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 6.77/2019, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. DISPONIBILIZAÇÃO DE CADEIRAS DE RODA EM CEMITÉRIOS PÚBLICOS E PRIVADOS. CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA PELOS DEMAIS ENTES FEDERATIVOS. AUMENTO DE DESPESA SEM DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ART. 61, I E ART. 152, I E II, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI MUNICIPAL DECLARADA INCONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE 1. Conforme disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Constituição Federal, A iniciativa das Leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as Leis que: (...) **II - disponham sobre: B) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária,**







serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios. II. O artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, estabelece que A iniciativa das Leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição. Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as Leis que disponham sobre: III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo. 2. A norma ora impugnada - ao obrigar todos os cemitérios do município de Vila Velha, públicos e privados, a disponibilizarem em suas instalações no mínimo 3 (três) cadeiras de rodas não motorizadas, e sobretudo ao obrigar o Poder Executivo a fiscalizar o cumprimento da Lei, criou novas atribuições ao Poder Executivo, invadindo a competência privativa do Prefeito para organizar a administração e as medidas de otimização da atuação municipal. 3. A exigência imposta pela Lei importa, ainda, em aumento de despesas sem a correspondente previsão orçamentária, uma vez que exigirá da Prefeitura a alocação de recursos para custear a obrigação criada pela Lei impugnada, evidenciando-se a sua inconstitucionalidade material, por violação aos arts. 64, inciso I e 152, inciso II, ambos da Constituição Estadual. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (TJES; DirInc 0007961-95.2020.8.08.0000; Tribunal Pleno; Relª Desª Elisabeth Lordes; Julg. 16/09/2021; DJES 08/10/2021)

No mesmo sentido, o seguinte julgado do Pretório Excelsior:

10509015 - AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO Estado do Rio de Janeiro manifesta o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual 8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou "o Programa Estadual de Videomonitoramento. PEV -, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências" 2. A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação 3. **A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham Leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições.** 4. O acórdão recorrido observou esse entendimento, razão pela qual merece ser mantido. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF; Ag-RE-AgR 1.357.552; RJ; Primeira Turma; Rel. Min. Alexandre de Moraes; DJE 25/03/2022; Pág. 46

Especificamente sobre a matéria, são os seguintes Julgados do TJES e TJMG:





49663765 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3634/2013, DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI. **AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO PARA SERVIDORES LICENCIADOS. APARENTE VÍCIO DE INICIATIVA E IRREPETIBILIDADE DAS VERBAS ALIMENTARES PAGAS A SERVIDORES DE BOA-FÉ. EFICÁCIA PROSPECTIVA OU EX NUNC. CABIMENTO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I. Em decorrência do art. 63, parágrafo único, I, III e IV, da Constituição Estadual, aplicável por simetria constitucional à esfera jurídica dos municípios, são de iniciativa privativa do prefeito os projetos de Lei concernentes a aumento da remuneração de servidores, pessoal da administração do executivo e regime jurídico dos servidores públicos. II. Diploma municipal com origem na Câmara de Vereadores que estende o auxílio-alimentação a servidores licenciados possui aparente incompatibilidade vertical com a Constituição Estadual, porque, à luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do Prefeito a Lei que dispõe sobre servidores públicos ou acarreta aumento de despesas. III. Sem perder de vista a irrepetibilidade das prestações de caráter alimentício recebidas de boa-fé pelos agentes públicos, decerto as verbas pagas a título de auxílio-alimentação a servidores licenciados não poderão ser recuperadas pela Fazenda Pública, mostrando-se revelante salvaguardar o patrimônio jurídico daqueles, quer para evitar interpretações distorcidas no âmbito da Administração Municipal, quer para conferir segurança jurídica às situações ocorridas no período de transição (isto é, no espaço temporal compreendido entre a publicação da Lei e a suspensão liminar de sua eficácia jurídica). IV. Inconstitucionalidade declarada com eficácia ex nunc. (TJES; ADI 0030010-77.2013.8.08.0000; Tribunal Pleno; Relª Desª Catharina Maria Novaes Barcellos; Julg. 18/09/2014; DJES 29/09/2014)**

53806083 - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE NO ACÓRDÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. O escopo dos Embargos de Declaração é esclarecer o que era obscuro, desfazer a contradição, suprir a omissão ou corrigir erro material, não podendo ser admitidos como instrumento de modificação do julgado quando não presente no acórdão qualquer das hipóteses do art. 1.022 do CPC. Embargos de Declaração conhecidos e não acolhidos. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM, em sessão permanente e virtual, os(as) magistrados(as) do(a) 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, na conformidade da ata de julgamentos, a seguinte decisão: Por unanimidade rejeitaram os embargos, nos termos do voto do Relator. Direta de Inconstitucionalidade nº 1405338-57.2023.8.12.0000 Relator(a): Des. Amaury da Silva Kuklinski Autor: Município de Anaurilândia Advogado: Luiz Carlos Galindo Júnior (OAB: 7536/MS) Réu: Câmara Legislativa do Município de Anaurilândia Advogado: Letícia Meneguesso Costa Galindo (OAB: 18211/MS) EMENTA. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. Lei Municipal QUE CONCEDE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES. AUMENTO DE DESPESA. ORIGEM PARLAMENTAR. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PARÂMETRO DE OBSERVÂNCIA COGENTE PELOS MUNICÍPIOS, À LUZ DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. CONFRONTO APARENTE COM OS ARTS 32; 50, § 2º, II, III e IV; e 52, I, DA CE/89. VÍCIO FORMAL. FUMUS BONI JURISPATENTE. PREJUÍZO AO ERÁRIO. PERICULUM IN MORA. DEFERIMENTO DA CAUTELA. Lei Municipal com origem na Câmara de Vereadores que concede auxílio-alimentação aos servidores possui aparente incompatibilidade vertical com a Constituição Estadual, pois, à luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do Prefeito a Lei que dispõe sobre servidores públicos ou acarreta aumento de despesas, evidenciando o fumus boni juris. A possibilidade de advirem prejuízos ao erário enseja a suspensão cautelar da norma impugnada e configura o periculum in mora. Presentes os requisitos necessários à**





concessão da cautelar. Fumus boni juris e periculum in mora-, defere-se a medida em ação direta de inconstitucionalidade para suspender, com eficácia ex nunc, a norma aparentemente inconstitucional. (TJMS; EDclCv 1405247-64.2023.8.12.0000/50000; São Gabriel do Oeste; Órgão Especial; Rel. Des. Ary Raghiant Neto; DJMS 07/07/2023; Pág. 72)

Isso não retira a competência de iniciativa da Câmara Municipal para estabelecer o auxílio-alimentação para seus próprios servidores (CF, art. 51, IV e art. 62, XIII, c/c LOMV, art. 23, III, IV e V).

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a propositura da matéria prevista no Projeto de Lei nº 06/2024 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, II da LOMV, por se tratar de matéria de organização administrativa.

### **3.2. Aspecto material**

Neste item, dividido nos seguintes subitens: *a) da observância à reserva legal; b) da alteração da Lei 3.219/22; c) do cumprimento da LRF e do art. 169 da Carta Política Federal; e d) técnica legislativa.*

#### **3.2.1. Da observância à reserva legal**

Estabelece o art. 37, X<sup>o</sup>, da Carta Política Federal, determina que somente por lei específica pode haver a fixação ou alteração do padrão remuneratório dos agentes públicos, mediante ato administrativo, observada a iniciativa privativa em cada caso.

Neste sentido, há muito já decidia o STF na (ADI 3.369-MC, rel. min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 1<sup>o</sup>-2- 2005), ao não admitir a deslegalização ou remissão a ato infralegal para a concessão de aumento da remuneração de servidor público, decidiu que:

Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

No mesmo sentido: AO 1.420, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 2-8-2011, Primeira Turma, DJE de 22-8-2011; ou ainda no seguinte excerto da (ADI 2.075-MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 7-2-2001, Plenário, DJ de 27-6-2003:

O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de

<sup>9</sup> "CF, art. 37, X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices".







fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral.

Neste sentido, ainda que o art. 3º<sup>10</sup> da Lei 3.219/22 estabeleça que o auxílio-alimentação não tem natureza salarial, a sua fixação e, por consequente, a sua alteração e/ou atualização, se submete a existência de lei no sentido formal (CF, art. 37, X), conforme entendimento jurisprudencial pátrio, fazendo remissão ao Tema 600 do STF, constante do RE 710.293/SC<sup>11</sup>:

9281304 - APELAÇÃO CÍVEL. Ação de Obrigação de Fazer. Pleito de concessão dos benefícios da justiça gratuita. Não cabimento. Situação analisada no bojo de Agravo de Instrumento outrora interposto pelos demandantes, oportunidade em que foi indeferido o benefício almejado, contudo, autorizado o parcelamento das custas iniciais. Não demonstração da alteração da situação financeira. Auxílio-alimentação. Servidores militares do Estado de Sergipe. Pedido de equiparação do valor recebido por outros servidores públicos estaduais, com fulcro no princípio da isonomia. Impossibilidade. *O Supremo Tribunal Federal ao julgar o RE 710.293, cuja repercussão geral foi reconhecida (Tema 600), assentou que "o auxílio-alimentação é verba de caráter indenizatório, que não se incorpora à remuneração, nada obstante também deve se submeter ao princípio da reserva legal, assim como as demais verbas indenizatórias", que "a jurisprudência desta Corte tem entendido que, independentemente da natureza, não cabe ao Judiciário equiparar verbas com fundamento na isonomia.* Precedentes: ARE 968.262-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe de 25/5/2017; ARE 826.066-ED, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 9/10/2014; ARE 933.014-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 8/4/2016; ARE 808.871 AgR/RS, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 16/9/2014; RE 804.768-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 13/6/2014" e que "a vedação da Súmula Vinculante 37 se estende às verbas de caráter indenizatório e, conseqüentemente, interdita o Poder Judiciário de equiparar o auxílio-alimentação, ou qualquer outra verba desta espécie, com fundamento na isonomia". Requerimento de aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade previstos no parágrafo 8º do art. 85 do NCPC na fixação da verba honorária. Possibilidade. De acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a verba honorária sucumbencial pode ser arbitrada por apreciação equitativa, para evitar enriquecimento sem causa. In casu, a verba sucumbencial foi arbitrada em 10% (dez por cento) do valor da causa (R\$ 100.000,00. Cem mil reais), montante que se mostra proporcional, razoável e compatível com o trabalho desenvolvido pelo patrono da parte demandada/apelada. Manutenção da sentença a quo. Recurso conhecido e desprovido. À unanimidade. (TJSE; AC 202000839020; Ac. 5488/2021; Segunda Câmara Cível; Rel. Des. Ricardo Múcio Santana de Abreu Lima; DJSE 11/03/2021)

<sup>10</sup> Art. 3º O benefício do Auxílio-Alimentação previsto nesta Lei, de caráter indenizatório, não possui natureza salarial, nem constitui, de acordo com a legislação municipal e federal, base de cálculo para incidência do Imposto de Renda e de Contribuições Previdenciárias ou de qualquer verba remuneratória e não se incorpora aos proventos de aposentadoria, à pensão por morte e nem à remuneração.

<sup>11</sup> EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. EQUIPARAÇÃO ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS PERTENCENTES A CARREIRAS DISTINTAS. ISONOMIA. REPERCUSSÃO GERAL – TEMA 600. VÍCIO FORMAL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 1.029, §3º, DO CPC. PRINCÍPIO DA ECONOMIA PROCESSUAL. NO MÉRITO, IMPOSSIBILIDADE. SEPARAÇÃO DE PODERES. NECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - ARTIGO 169, §1º. SÚMULA VINCULANTE 37. APLICAÇÃO ANALÓGICA. JURISPRUDÊNCIA DÔMINANTE DESTA CORTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. [...] 2. A remuneração dos servidores está adstrita ao princípio da reserva legal, previsto no artigo 37, X, da CRFB/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, que exige lei específica para a fixação e alteração da remuneração dos servidores públicos.





Portanto, o princípio da reserva legal se encontra atendido.

### 3.2.2. Da alteração à Lei 3.219/22

O Projeto de Lei nº 06/2024, tem a seguinte redação:

**Art. 1º** Art. 1º Fica alterado o art. 1º da Lei n.º 3.219, de 31 de maio de 2022, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, a título de indenização, Auxílio-Alimentação Mensal (AAM) aos servidores públicos ativos, ocupante de cargos de provimento efetivo, cargos em comissão, celetista e contratado por tempo determinado em atividade da Administração direta e indireta do município de Viana, cujo cargo tenha jornada de trabalho de pelo menos 15 (quinze) horas semanais, no valor de R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais).” (NR).

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor a partir de 1º de abril de 2024

### 3.2.3. Do cumprimento da LRF e do art. 169 da Carta Política Federal

Neste item, o aspecto formal pode se confundir com o aspecto material na medida que a proposta legislativa deverá demonstrar o efetivo cumprimento de requisitos de natureza orçamentária, especificamente o disposto nos art. 15, 16 e 17 da LRF, que assim preordenam:

**Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.**

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

**I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;**

**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.**

**§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.**

**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.**

**§ 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.**

Por sua vez, o art. 15 da LRF prevê que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas que não observem às exigências dos arts. 16 e 17. Neste passo, conforme lição de MARTINS, Ives Gandra da Silva e NASCIMENTO,





Carlos Valder do<sup>12</sup>, "A geração de despesa ou assunção de obrigação deve ter em mira o impacto financeiro e a sincronia com os instrumentos de planejamento orçamentário previstos na Constituição. Sem a observância desses postulados, será considerada não autorizada, posto que irregular e lesiva ao patrimônio público."

Ainda nesta toada, o art. 16 da LRF faz alusão aos vocábulos *criação, expansão ou aperfeiçoamento* de ação governamental que acarrete aumento da despesa. *Criação* é tomada no sentido de instituição de uma atividade nova, que não esteja prevista no sistema de programação governamental, enquanto *expansão* implica conceito que determina a existência de ação preexistente, mas que necessita ser expandida, como conveniência do interesse público<sup>13</sup>. Ainda neste sentido, PEREIRA JUNIOR, Jessé Tores<sup>14</sup>:

"A criação de ação governamental revela o desenvolvimento de um novo programa ou projeto. Imagine-se, por exemplo, um programa de apoio ao pequeno agricultor criado em função de uma nova demanda social. A expansão sugere o aumento "quantitativo" de uma contratação já existente. Seria o caso de um programa que oferecesse leite na escola, cujos contornos originais seriam mantidos, mas que passariam também a atender outras regiões que não estavam previstas na concepção inicial. O aperfeiçoamento sinaliza para um aumento "qualitativo" da ação governamental implementada. Assim, um programa de governo que inicialmente oferecia remédios em casa passa também a englobar o médico de família, modificando a sua feição original.

Destarte, a LRF exige a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o ato deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, com a diferença de que, no art. 17, tal ato só será obrigatório quando se tratar de despesa obrigatória *de caráter continuado* (aquela que fixe para o ente uma obrigação por período superior a dois anos), que é o caso vertente.

Ainda na análise deste subitem, é cediço que nem toda despesa pública deverá observar o art. 16 da LRF, isto é, como estabelecer para cada caso concreto a despesa pública como ação governamental ou não. TOLEDO JR, Flávio C. de e ROSSI, Sérgio Ciqueira<sup>15</sup>, nos ensina que:

Vale ponderar, não é qualquer aumento de gasto público que precisa submeter-se ao ritual administrativo antes descrito. Livres dessas cautelas estão as despesas corriqueiras, habituais, relacionadas apenas e tão somente, à operação e **manutenção dos serviços preexistentes** e que nada tenham a ver com criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Essas atividades rotineiras não se prevêm na LDO nem no PPA. (sem grifos no original)

A proposição traz a seguinte proposta de gastos, por unidade gestora:

<sup>12</sup> *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Raiva, 2001, p. 112.

<sup>13</sup> MARTINS e NASCIMENTO, ob cit. p. 115/116.

<sup>14</sup> *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

<sup>15</sup> *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo*. 2. ed. Nova Dimensão Jurídica: São Paulo, 2002, p. 112.





# CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

UNIDADE GESTORA	QUANTIDADE	IMPACTO FINANCEIRO - PROPOSTA DE REAJUSTE TICKET ALIMENTAÇÃO - 2024									
		VALOR ATUAL - R\$ 350,00				VALOR PROPOSTO - R\$ 550,00				AUMENTO MENSAL	
		BRUTO	COM DESCONTO (4%)	BRUTO	COM DESCONTO (4%)	BRUTO	COM DESCONTO (4%)	BRUTO	COM DESCONTO (4%)		
DEMAIS	668	R\$ 233.800,00	R\$ 224.448,00	R\$ 367.400,00	R\$ 352.704,00	R\$ 133.600,00	R\$ 128.256,00				
SEMED	1722	R\$ 602.700,00	R\$ 578.592,00	R\$ 947.100,00	R\$ 909.216,00	R\$ 344.400,00	R\$ 330.624,00				
SEMSA	516	R\$ 180.600,00	R\$ 173.376,00	R\$ 283.800,00	R\$ 272.448,00	R\$ 103.200,00	R\$ 99.072,00				
FMAS	26	R\$ 9.100,00	R\$ 8.736,00	R\$ 14.300,00	R\$ 13.728,00	R\$ 5.200,00	R\$ 4.992,00				
<b>TOTAL</b>	<b>2932</b>	<b>R\$ 1.026.200,00</b>	<b>R\$ 985.152,00</b>	<b>R\$ 1.612.600,00</b>	<b>R\$ 1.548.096,00</b>	<b>R\$ 586.400,00</b>	<b>R\$ 562.944,00</b>				

E, bem assim, com vista a atender o disposto no inciso I do art. 16 da LRF, a seguinte tabela, para os exercícios de 2025 e 2026:

DESCRIÇÃO	IMPACTO MENSAL	IMPACTO - 2024 (ABRIL - DEZEMBRO)	IMPACTO - 2025/2026
BRUTO	R\$ 586.400,00	R\$ 5.277.600,00	R\$ 14.073.600,00
COM DESCONTO (4%)	R\$ 562.944,00	R\$ 5.066.496,00	R\$ 13.510.656,00

ana/ES, 25 de março de 2024

nder de Souza Miranda  
rente de Folha de Pagamento

Conforme visto, da leitura do art. 16, I, da LRF, e art. 114, parágrafo único da LOMV, verifica-se a obrigatoriedade da proposta legislativa vir acompanhada da realização prévio estudo do impacto financeiro-orçamentário, o que foi atendido parcialmente, posto que inobservou o disposto no §2º<sup>16</sup> do mesmo comando por não trazer as premissas e a metodologia do cálculo, que somente é dispensado quanto se tratar de despesas irrelevantes (única ressalva – LRF, art. 16, §3º), conforme escólio de KOZLOWSKI, Wilson<sup>17</sup> “Destarte, tem-se que nas licitações que superem os valores para dispensa – despesas irrelevante – devem ser acrescidas a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração de adequação orçamentária e financeira, acompanhadas das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas [...]”.

Lado outro, não se pode descurar do disposto no art. 17 da LRF, que preordena que:

**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.**

§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.

§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.

Neste sentido, recentemente o Tribunal de Contas/ES, no Processo 01973/2023-1, firmou entendimento no **Parecer Consulta 00014/2023-2 – Plenário**, de relatoria do Conselheiro relator Sebastião Carlos Ranna de Macedo, com a seguinte ementa:

1. PARECER EM CONSULTA TC-0014/2023-2

<sup>16</sup> LRF, ART. 16 [...] § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

<sup>17</sup> As licitações e os mecanismos de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal: artigo 16. Boletim de Licitações e Contratos, v. 17, n. 4, p. 273- 278, abr. 2004.





VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas:

1.1. CONHECER da presente Consulta;

1.2. NO MÉRITO, responder à Consulta nos seguintes termos:

1.1 Para cumprir o art. 17, §2º, LRF, o Poder Legislativo deve ater-se à sua dotação orçamentária e reduzir despesa permanentemente. O § 3º do art. 17 da LRF não é aplicável ao Poder Legislativo. Para cumprir o art. 17, §4º, LRF, o Poder Legislativo deve comprovar a compensação da nova despesa por meio da redução permanente de despesa, em documento que contenha as premissas e metodologia de cálculo, sendo inaplicável a comprovação do exame de compatibilidade da despesa com as normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

**1.2 Devem integrar projeto de lei que crie ou aumente despesa obrigatória de caráter permanente os seguintes documentos: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art. 17, §1º, c/c, art. 16, I, §2º, LRF); b) demonstração da origem dos recursos para o custeio da despesa (art. 17, §1º, LRF); c) comprovação, contendo as premissas e a metodologia de cálculo, de que os efeitos financeiros da criação ou aumento da despesa serão compensados pela redução permanente de despesa (art. 17, §§ 2º e 4º, LRF).**

**1.3 As premissas e metodologia de cálculo tratadas no art. 17, §§ 2º e 4º, LRF, devem detalhar os dados e informações, explicitando com clareza os números utilizados, suas origens e as operações matemáticas.**

1.3. ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 27/07/2023 - 36ª Sessão Ordinária do Plenário.

Do **Parecer Consulta 00014/2023-2 – Plenário**, se depreende que é obrigatório, para as despesas continuadas, que é o caso (LRF, art. 17, *caput*), como documento obrigatório do projeto de lei, não somente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (LRF, art. 16, I), acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (LRF, art. 16, §2º, c/c art. 17, §1º), inclusive por força do art. 113 do ADCT/CF/88, que dispõe que: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Portanto, há necessidade de constar as premissas e a metodologia do cálculo (**Recomendação única**).

Por sua vez, o art. 169, *caput* e seu § 1º, da Constituição Federal, preordena, que:

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.







**§ 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 título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:**

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

A própria Lei Orgânica do Município de Viana, em seu art. 114, repercutindo comando constitucional federal, dispõe que:

Art. 114 A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Parágrafo único - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, **só poderão ser feitas:**

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Lado outro, as despesas deverão ser efetuadas em consonância com as leis orçamentárias, e com as demais regras constitucionais e infraconstitucionais, devendo, para tanto, ser apresentada a 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 (LRF, art. 16, II).

Assim, na Mensagem ao Projeto de Lei nº 06/2024, o Prefeito fez constar às fls. 08/09 as declarações dos responsáveis pelas Secretarias Municipais de Educação e de Saúde, respectivamente, além de sua própria declaração (fl. 07), cumprindo, assim, o disposto no art. 16, II, da LRF, c/c art. 169, §1º, da Carta Política Federal e art. 114, parágrafo único, I e II, da Carta Política Local.

Entretanto, no **Parecer Consulta 00014/2023-2 – Plenário**, fez-se constar que a obrigatoriedade das firmatura de declarações do ordenador de 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, somente se aplica para as *ações governamentais* (LRF, art. 16, II) e não para as despesas continuadas, conforme abaixo se infere, ao fazer remissão do art. 16, II, da LRF:

Esse texto deixa claro que não é qualquer aumento de despesa que requer essa documentação, mas apenas as acarretadas por ação governamental. Essas despesas, segundo o Acórdão 898/2022, deste TCE-ES, enquadraram-se como





programação de duração continuada e despesas de capital, ao passo que as despesas referidas no art. 17, LRF, são despesas correntes. Nesse sentido, reproduz-se o trecho pertinente do Acórdão:

ACÓRDÃO 00898/2022-3

(...) Observa-se dos julgados acima, que as normas apreciadas tinham como objetivo a criação de ações governamentais que acarretariam aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, e por este motivo se faz necessário demonstrar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, na forma disposta no artigo 16, inciso I, da LRF.

Seguindo esta linha a equipe técnica, verificou o que está compreendido dentro da expressão "ação governamental". Sobre o tema, foi destacado o Parecer/PCA nº. 225/2020, proferido pela Procuradoria Geral do Estado – PGE proferiu Parecer/PCA nº. 225/2020, onde **foi concluído que o termo "ação governamental" disposto no caput do artigo 16 da LRF não se refere a qualquer despesa administrativa, mas, sim, a uma ação projeto viabilizadora de um programa decorrente da atividade de planejamento governamental, que deverá ser previsto no Plano Plurianual, ou seja, refere-se, portanto, a despesa de capital ou programa de duração continuada. A PGE discorreu ainda que as despesas correntes, como o custeio, não se enquadram no tipo de despesa que disposta no artigo 16 da LRF. [...]**

Portanto, somente as despesas provenientes de ação é necessitam do cumprimento do art. 16, II, da LRF, prescindindo quanto as despesas continuadas, como é o caso vertente.

Por não se tratar de remuneração, não há necessidade de ser observado o disposto no art. 40<sup>18</sup>, *caput* da Constituição Federal, respeitante aos servidores efetivos, quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial.

#### **3.2.4. Técnica legislativa**

Por fim, cabe ser analisada a técnica legislativa.

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho<sup>19</sup>, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."* Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda<sup>20</sup>, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *"não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta

<sup>18</sup> Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

<sup>19</sup> Técnica legislativa: *legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

<sup>20</sup> Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

A um exame minudente do Projeto de Lei nº 06/2024, verificar-se-á que ele se amolda perfeitamente à técnica legislativa prevista na Lcp 95/98.

#### 4. CONCLUSÃO

Como a matéria sob o exame se encontra devidamente amoldada a legislação constitucional e infraconstitucional, tanto quanto ao aspecto formal, quanto ao aspecto material, **opina** a Procuradoria pela **constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 06/2024, **com a recomendação apresentada**.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 01 de abril de 2024

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**

Procurador  
Matrícula 000053

**LUANA DO AMARAL PETERLE**

Procuradora  
Matrícula 1341



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3400330032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 02/04/2024 13:11  
Checksum: **37C0F25D08A3FC6A710125F0895820DFC1EDC2F8F4BF1418DEEF9A1D5633DDA8**

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 02/04/2024 13:17  
Checksum: **B259E8C5E9CF573A1C2ADA9CE8EDAF7EB6645B45A56843E8E01050B4BDFC0416**

