

MUNICÍPIO DE NOVA ARAÇÁ

Recebido
07/04/2022
Elsíudia de Brito
13:13 hs

Ofício nº 141/2022/Gabinete do Prefeito

Nova Araçá – RS, 07 de abril de 2022.

Exmo. Sr. Gildo Capellari
Presidente da Câmara de Vereadores
Nova Araçá/RS

Assunto: Veto à Emenda nº modificativa nº 001/2022 ao Projeto de Lei nº 018/2022 de iniciativa do Poder Executivo.

Senhor Presidente,

Nos termos do artigo 55, inciso V e artigo 45, §3º, ambos da Lei Orgânica do Município de Nova Araçá, comunico a Vossa Excelência que estou opondo veto, especificamente sobre a Emenda modificativa nº 001/2022 ao Projeto de Lei nº 018/2022 de iniciativa do Poder Executivo, pelas razões que passa a expor:

I – DA SÍNTESE DO PROJETO DE LEI

O projeto de lei, encaminhado por este Executivo Municipal, previa dar nova redação ao artigo 5º da Lei Municipal nº 3.516/2022, objetivando incluir os conselheiros tutelares deste município no dispositivo legal, de modo que estes passem a perceber o vale-alimentação, como atualmente percebem os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, empregos públicos, contratados e cargos em comissão.

Ocorre que houve emenda modificativa ao referido projeto de lei, acrescentando e estendendo o benefício aos servidores do Poder Legislativo, a qual é eivada de inconstitucionalidade formal e material, razões que ensejaram a manifestação pelo seu veto, conforme se passa a expor.

II – DAS RAZÕES DO VETO

1. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE INSTITUIÇÃO DO BENEFÍCIO

Inicialmente, deve-se mencionar que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) 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.

Logo, o vale-alimentação, não é uma obrigação constitucionalmente imposta, ou seja, não há lei que estabeleça que o empregador deva fornecer refeição ao empregado, isto porque o auxílio-alimentação ou o vale-transporte dizem respeito a





MUNICÍPIO DE NOVA ARAÇÁ

verba não remuneratória, seja porque cumprem função extrafiscal relevante, o artigo 28, § 9º, "c" e "f" da Lei 8.212/91 exclui expressamente essas parcelas da remuneração, não sendo, ainda, consideradas na base de cálculo da contribuição previdenciária do segurado.

Da mesma forma, no âmbito da iniciativa privada, não há qualquer vinculação constitucional ou legal que obrigue as empresas a concederem benefícios relacionados à alimentação do trabalhador, sendo tais vantagens conferidas por mera liberalidade ou por pactuação em instrumentos coletivos celebrados com o sindicato da categoria profissional, geralmente em acordos ou convenções coletivas de trabalho.

Logo, embora não haja obrigação constitucional ou legal de concessão de benefício relacionado à alimentação do servidor público, também não há óbice à sua instituição, desde que atendidos os parâmetros jurídicos adequado e pertinentes para tornar válida e eficaz a sua concessão.

2. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - DA ADEQUAÇÃO DA ESPÉCIE NORMATIVA E DA INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO

De tudo, constata-se que a emenda legislativa ao projeto de lei em questão padece de vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que deixa evidente a indevida interferência do Poder Legislativo ao campo de atuação do Poder Executivo.

Oportuno destacar que as normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos. Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Isto porque, 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.

O inciso X do art. 37 da CF/88 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, ainda que sua natureza seja indenizatória

Nesse forte, compete ao Poder Legislativo municipal a iniciativa de lei própria para a instituição de auxílio-alimentação aos seus servidores.

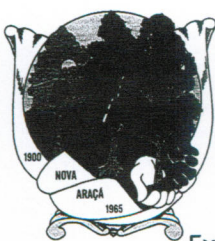
Pontue-se que o art. 61, § 1.º, II, "a" e "c", da CF/88, estabelece que:

Art. 61. 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.

§ 1.º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II – disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (...)
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.



MUNICÍPIO DE NOVA ARAÇÁ

Extrai-se do dispositivo legal supracitado que a competência para propor leis que disponham sobre a remuneração dos servidores públicos da União e Territórios, bem como aquelas que disciplinem direitos e deveres relativos ao seu regime jurídico, é do Presidente da República.

Têm-se aí a regra geral a respeito da competência para propositura de leis que disciplinem direitos e deveres dos servidores públicos da Administração Direta, Indireta e Autárquica, incluindo a estrutura remuneratória dos respectivos cargos: a iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo que, no âmbito federal, é o Presidente da República.

Por elucidativas e didáticas, transcrevem-se as lições de José dos Santos Carvalho Filho sobre o tema:

A fixação do valor da remuneração dos servidores demanda a edição de lei, como afirmado peremptoriamente no art. 37, X, da Constituição, observada a iniciativa privativa em cada caso. No caso dos servidores do Executivo, a iniciativa compete ao Chefe desse Poder, como estabelece o art. 61, § 1.º, II, "a", da CF. Para os membros e servidores do Judiciário, a iniciativa é dos Tribunais (art. 96, II, "b", CF), e para os do Ministério Público é do respectivo Procurador-Geral (art. 127, § 2.º, CF). **Note-se, por oportuno, que a preservação da iniciativa reservada implica também vedação a que o Legislativo apresente emenda que acarrete aumento de despesa aos respectivos projetos. Não havia anteriormente exigência de lei para a fixação dos vencimentos dos cargos administrativos do Legislativo, mas a EC nº 19/1998, alterando os arts. 51, IV e 52, XIII, da CF, passou a exigir lei para tal fim, conferindo a cada Casa Legislativa, no entanto, o poder de iniciativa.**

- grifo

Destaque-se que, por força do princípio da simetria, referida regra se aplica no âmbito dos demais entes federativos de forma que, aplicando a regra no âmbito municipal, em que pese a competência do Prefeito, na condição de Chefe do Poder Executivo, para propor projeto de lei que discipline o regime jurídico dos servidores públicos do respectivo poder, terá a Câmara Municipal competência privativa para propor projeto de lei que discipline direitos e deveres dos servidores do Poder Legislativo Municipal, incluindo a fixação de sua remuneração.

No caso dessas referidas legislações próprias que disciplinem remuneração e demais regras dos referidos regimes jurídicos especiais, **a competência para propositura de lei que trate sobre o assunto será do Chefe do respectivo poder ou órgão independente, conforme já decidido pelo STF:**

PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. **Aos Poderes Executivo e Legislativo compete a apresentação de projetos de lei concernentes à alteração do regime jurídico e remuneratório dos próprios servidores** – artigos 51, inciso IV, 52, inciso XIII, e 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição Federal. **PROJETO DE LEI – EMENDA PARLAMENTAR – DESPESAS – AUMENTO. Conflita com a Constituição Federal introduzir, em projeto de iniciativa de outro Poder, alteração a implicar aumento de despesas** – artigo 63, inciso I, da Lei Maior. (ADI 4759, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018)



MUNICÍPIO DE NOVA ARAÇÁ

Assim, não apenas a remuneração em sentido estrito estaria englobada pelo termo remuneração, mas também qualquer vantagem pecuniária, ainda que de caráter indenizatório, a que fizesse jus o servidor como contraprestação do seu serviço.

Em relação à alegada separação dos Poderes, de fato, o art. 51, inciso IV, da CRFB/88, **aplicado à Câmara de Vereadores pelo princípio da simetria**, estabelece que compete à Câmara dos Deputados a fixação da respectiva remuneração por lei:

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;

A teor da iniciativa de lei abordada no referido dispositivo constitucional, por elucidativo, transcreve-se o Prejulgado nº 1378 do TCE/SC, o qual possui entendimento de que o vale-alimentação se insere no conceito amplo de remuneração, razão pela qual necessita de autorização legal para sua implementação:

1. 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.**

4. Para a concessão dos benefícios deverão ser observados os princípios da impessoalidade e isonomia quanto ao alcance dos servidores, sejam eles efetivos ou comissionados, respeitados os limites constitucionais e legais sobre a matéria. Outra não é, aliás, a jurisprudência há bastante tempo sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal ao exigir, desde a Emenda Constitucional n. 19/98, que **a fixação da remuneração dos servidores públicos se dê por meio de lei em sentido estrito, a exemplo das decisões exaradas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 3.369 e n. 2.075 (TCE-SC. Prejulgado 1378. Última alteração em 26/08/2015) - grifo**

Os TCEs de Minas Gerais e do Paraná, assim como o TCM do Estado do Pará e este TCM-GO, na RC nº 044/07, também entenderam ser necessária a previsão em lei, em sentido formal, para a instituição de auxílio-alimentação a servidores:



MUNICÍPIO DE NOVA ARAÇÁ

EMENTA: Possibilidade de concessão de auxílio alimentação aos servidores comissionados. Princípio da legalidade. Necessidade de norma legal e disponibilidade orçamentária. (TCE-PR. ACÓRDÃO Nº 2415/17 - Tribunal Pleno. Relator: Cons. FABIO DE SOUZA CAMARGO. 25/05/17) **EMENTA: Câmara Municipal — Concessão de plano de saúde e auxílio-alimentação a servidores — Necessidade de lei municipal e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias — Prévia e específica dotação orçamentária — Licitação** — Extensão dos benefícios a todos os servidores do Município — Gastos com plano de saúde lançados em Despesa de Pessoal e com auxílio-alimentação em Outros Serviços de Terceiros-Pessoa Jurídica. (TCE-MG. Consulta nº 759623. Relator: CONSELHEIRO SIMÃO PEDRO TOLEDO. 08/10/08)

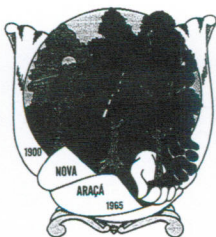
O TCE de Sergipe tem decisão no mesmo sentido, entendendo que a vantagem deve ser fixada por lei específica. Cita-se:

EMENTA: Câmara Municipal de Aracaju. Voto pela procedência parcial da Representação, com expedição de determinação, por meio do seu Presidente, para que, caso persista a situação impugnada, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da intimação desta Decisão, **crie, de modo objetivo e por meio de lei específica, os critérios para concessão do referido auxílio, no âmbito daquele Poder Legislativo**, sob pena de multa diária pelo descumprimento no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) até o limite máximo de R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais). (TCE-SE. Processo TC-001739/2014. Decisão TC 19765/2017. Relatora: Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho. 22/06/17)

Mencione-se que outras alterações legais, além daquelas que apenas fixem ou alterem a remuneração de seus servidores, poderão acarretar encargos econômicos ao respectivo poder/órgão independente, motivo pelo qual, também nesses casos, deverão as alterações serem propostas por lei de iniciativa do chefe do respectivo poder/órgão independente, tendo em vista a necessidade de preservação da autonomia e independência dos respectivos poderes/órgãos independentes, corolário do princípio da separação dos poderes.

Caso fosse possível a um poder propor lei que, de forma direta, aumentasse a remuneração, em sentido amplo, dos servidores de outro poder, estar-se-ia, em última análise, violando o princípio constitucional da separação dos poderes. Nesse sentido é a jurisprudência consolidada no âmbito do STF:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE ESTENDE A REESTRUTURAÇÃO DE CARREIRA INERENTE A DETERMINADA CATEGORIA DE SERVIDORES PÚBLICOS A OUTRAS CATEGORIAS FUNCIONAIS NÃO ABRANGIDAS PELO PROJETO DE LEI ORIGINAL – EXTENSÃO DE BENEFÍCIO PECUNIÁRIO RESULTANTE DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR APROVADA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA – CONSEQUENTE AUMENTO DA DESPESA GLOBAL PREVISTA NO PROJETO DE LEI – IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DESSA MAJORAÇÃO POR EFEITO DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – INCIDÊNCIA DA RESTRIÇÃO PREVISTA NO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO – (...) – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (STF, ADI nº 2681/RJ, j. 1/8/2018, Rel. Min. Celso de Mello)



MUNICÍPIO DE NOVA ARAÇÁ

Outrossim, a lei instituída deve regulamentar especificamente e de forma clara, sobre as situações que autorizam os servidores a perceberem a vantagem pecuniária e as situações que suspendem ou impedem seu recebimento, principalmente considerando carga horária e registro ponto dos respectivos servidores;

3. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

Oportuno destacar ainda que, não obstante o vício já destacado, a Emenda Modificativa ao Projeto de nº 18/2022 também padece do vício da inconstitucionalidade material, haja vista que a norma originou, de forma reflexa, aumento de despesa para as contas públicas. Entretanto, tal aumento não está previamente definido no orçamento municipal.

O artigo 167, inciso I, da Constituição Federal, acompanhado, em nível estadual, pelo artigo 154, incisos I e II, da Constituição Estadual é claro ao estabelecer que “São vedados: I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II – a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”

Nessa senda, disciplina o artigo 149, também da Carta Estadual:

Art. 149 – A receita e as despesas públicas obedecerão as seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

- I – do plano plurianual;
- II – de diretrizes orçamentárias;
- III – dos orçamentos anuais.

Quanto às dotações orçamentárias, conforme verificado junto ao setor Contábil do município, não há previsão na Lei Orçamentária Anual do corrente ano para pagamento de vale-refeição aos servidores do legislativo, fazendo-se necessária a inserção da iniciativa com o devido cálculo e impacto orçamentário para que o ato seja regular.

Logo, a manutenção do ato normativo implica evidente aumento da despesa pública, sem o acompanhamento da prévia e respectiva dotação orçamentária ou de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

III – DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS AO VETO

Diante de todo o acima exposto, resta claro o motivo do veto à emenda modificativa no sentido de que o Poder Legislativo municipal detém a iniciativa de lei para a instituição do benefício de auxílio-alimentação aos seus servidores, a qual deve observar ainda os seguintes termos para a instituição válida e legítima do auxílio-alimentação:

- a) o pagamento de auxílio-alimentação aos servidores públicos locais está condicionado à autorização por lei em sentido estrito;
- b) a lei deve dispor, de forma clara, sobre as situações que autorizam os servidores a perceberem a vantagem pecuniária e as situações que suspendem ou



MUNICÍPIO DE NOVA ARAÇÁ

impedem seu recebimento, principalmente considerando carga horária e registro ponto dos respectivos servidores;

c) devem ser respeitados os Princípios da Isonomia, Proporcionalidade e Razoabilidade, à luz das condicionantes dos sistemas de remuneração no serviço público previstas no art. 39, § 1º, da CF, de maneira que o benefício seja igual para os servidores em situações similares, proporcional e razoável ao gasto médio realizado pelos servidores com alimentação durante a jornada de trabalho, tendo em vista, ainda, a realidade local;

d) a concessão do auxílio-alimentação aos servidores públicos deve estar prevista no orçamento respectivo, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 169, §1º, I e II, da CF, como também deve atender às exigências dos art. 16 e 17 da LRF relativas à geração de despesa

Assim, no caso em tela, a Emenda Modificativa proposta e aprovada por esta casa legislativa acaba por atribuir, inequivocamente, deveres ao Poder Executivo, que demandam mobilização da máquina administrativa e, ainda, considerável aumento de despesa, sem a indicação da respectiva fonte.

Com efeito, não há dúvida de que a matéria veiculada em tal projeto está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa privativa do chefe do Poder Legislativo Municipal, em relação às quais não é dado ao Poder Executivo local interferir, situação que implica flagrante violação a separação e harmonia dos Poderes.

De se concluir, então, que não obstante os nobres propósitos que inspiraram a aprovação da aprovação do Projeto Lei com a Emenda Modificativa em comento, a propositura padece de vício de inconstitucionalidade/ilegalidade.

Ante o exposto, e pela inconstitucionalidade/ilegalidade, **veto integralmente a Emenda modificativa nº 001/2022, ao Projeto de Lei nº 018/2022**, na forma do art. 55, inciso V e art. 45, §3º, ambos da Lei Orgânica do Município.

Atenciosamente,

CÂMARA DE NOVA ARAÇÁ

Aprovado () Rejeitado por _____

Com 8 Votos Vencidos/ _____ Abstenção:

Sessão (X) Ordinária () Extraordinária

Data 13/04/2022 ATAMº 11/2022

[Assinatura]
PRESIDENTE

Ademir Dal Pozzo
Prefeito Municipal

[Assinatura]

[Assinatura]
[Assinatura]

[Assinatura]

[Assinatura]

[Assinatura]



NOVA ARAÇÁ


RUA ALEXANDRE GAZZONI - 200

CEP: 95350000 - NOVA ARAÇÁ


CNPJ: 87502902000104 -

Manifesto do Documento

Este documento foi Assinado Digitalmente com um certificado padrão ICP-BRASIL. Para confirmar sua integridade, basta informar a Chave de Autenticação no site: <https://novaaraca.cittatec.com.br/processo/autenticacao-documento/E327CC5D>

OFÍCIO		Autenticação
Protocolo 001027 de 07/04/2022 10:16:36		 E327CC5D
Documento 000141 / 2022	Processo -	

Relação de Assinaturas Digitais Presentes no Documento

	Identificação ADEMIR DAL POZZO CPF: 489***.***49 Assinado em: 07/04/2022 10:15:39
---	--



As Assinaturas Digitais acima identificadas, garantem a integridade e validade deste documento quanto aos atributos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira [ICP-Brasil], por meio de suas políticas, definido pelo padrão de Assinatura Digital CAeS.

