



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

Procuradoria Jurídica

Parecer nº 35/2023

INTERESSADO: Plenário da Câmara Municipal
PROCESSO 570 (físico) e 1DOC - Matéria Legislativa Projeto de Lei Ordinária - 082/2023

PROJETO DE LEI 3.122
ASSUNTO: Dispõe sobre a instituição do vale-refeição através de cartão magnético, benefício a ser concedido aos servidores municipais em regime de jornada especial, e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. VALE-REFEIÇÃO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL.

Constitucionalidade do projeto quanto a competência legislativa, iniciativa e regularidade formal.

Recomenda-se a comprovação de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais e demonstração de que os efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serão compensados, bem como a correção da redação do parágrafo único do art. 6º ("parágrafo único" por extenso).

Quanto ao conteúdo, as orientações gerais foram traçadas nos parágrafos 12 a 20, com especial atenção ao precedente do TJSP quanto à impossibilidade de acumulação de benefícios com idêntico fundamento.

Pareceres das Comissões de Justiça e Redação e de Finanças, Contas e Orçamento.

Quórum de aprovação de maioria simples, presente a maioria absoluta de seus membros.

Senhores Vereadores,

I Relatório

1. O Chefe do Executivo municipal inicia a tramitação do **Projeto de Lei Ordinária n. 3.122** que *“Dispõe sobre a instituição do vale-refeição através de cartão magnético, benefício a ser concedido aos servidores municipais em regime de jornada especial, e dá outras providências.”*



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

2. Instruem a proposição, no que interessa: (i) Projeto de Lei Ordinária; (ii) Declaração do ordenador de despesa e estimativa do impacto orçamentário e financeiro (iii) Mensagem nº 91 e Ofício P.M.C. nº 509/2023.
3. Na mensagem o Prefeito Municipal ainda solicita a tramitação do projeto em regime de urgência.
4. É o relato do essencial, passo a opinar.

II Fundamentação

5. De proêmio, é importante destacar que o exame desta Procuradoria Jurídica cinge-se somente aos aspectos jurídicos, nos termos de sua atribuição legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema, os quais são de responsabilidade dos setores competentes.

a) Da adequação constitucional e legal do projeto de lei

6. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 aduz ser de competência privativa do Poder Executivo dispor sobre o funcionalismo dos órgãos da administração direta e indireta, consoante interpretação do artigo 61, §1º, inciso II, alínea a:

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.

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

[...]

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

7. Tal norma, por versar sobre processo legislativo e pelo princípio da simetria se estende aos demais entes federados, motivo pelo qual a Constituição do Estado de São Paulo¹ e a Lei Orgânica do Município de Campo Limpo Paulista² possuem disposição semelhante.
8. Portanto, *in casu*, a iniciativa para deflagrar o Processo Legislativo foi observada, não havendo vício formal subjetivo na presente propositura. Do mesmo modo, não há vício quanto ao instrumento jurídico utilizado (lei ordinária)³, o que afasta eventuais vícios formais propriamente ditos na tramitação do projeto, na medida em que os auxílios alimentação e refeição não possuem natureza remuneratória.

¹ Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

² Art. 38 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º. - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que: [...]

II - disponham sobre: a) criação, transformação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, e sua remuneração, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto aos seus serviços;

³ A título educativo, sobre a necessidade de lei complementar, o Supremo Tribunal Federal tem decisões divergentes sobre a possibilidade de norma infraconstitucional estabelecer reserva de lei complementar fora das hipóteses disciplinadas na Constituição Federal. Na verdade, decisões mais recentes apontam pela impossibilidade, conforme o seguinte excerto:

4. A ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal.

ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares.

5. *In casu*, são inconstitucionais os dispositivos ora impugnados, que demandam edição de lei complementar para o tratamento (i) do regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) da organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e do regime jurídico de seus servidores; (iii) da organização do sistema estadual de educação; e (iv) do plebiscito e do referendo – matérias para as quais a Constituição Federal não demandou tal espécie normativa. Precedente: ADI 2872, Relator Min. EROS GRAU, Redator p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 1º/8/2011, Dje 5/9/2011.

6. Ação direta CONHECIDA e julgado PROCEDENTE o pedido, para declarar inconstitucional o artigo 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina. (ADI 5003, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-284 DIVULG 18-12-2019 PUBLIC 19-12- 2019).

Em que pese a recente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, deve-se ressaltar que o dispositivo da Lei Orgânica que estabelece a reserva de lei complementar (art. 43) continua vigente e presume-se constitucional, indo ao encontro da autonomia municipal, notadamente dos atributos da auto-organização e autolegislação.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

b) Análise do conteúdo do Projeto

9. Com relação ao conteúdo, consoante compreensão do Supremo Tribunal Federal⁴, o auxílio alimentação/refeição retrata parcela indenizatória devida somente aos servidores ativos (Súmula Vinculante n. 55), motivo pelo qual o projeto expressamente não contempla inativos e pensionistas (art. 6º).

10. Na mesma esteira, dado o caráter indenizatório, o Manual de Demonstrativos Fiscais não considera despesa com pessoal o gasto relativo ao auxílio alimentação/refeição (BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 13ª ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2022. p. 514 e 515. Disponível em: sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:20083).

11. Importante ressaltar que o vale-alimentação foi instituído aos servidores do Poder Executivo por meio da Lei nº 2.379/2019, alterada pela Lei nº 2.477/2021.

12. Agora o Chefe do Executivo acena com a criação do **vale-refeição, pago somente aos servidores que laboram em jornada especial**. Sobre o tema, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo possui decisão recente sobre a **impossibilidade de acumulação de auxílio-refeição e auxílio alimentação concedidos sob idêntico fundamento (violação ao art. 115, XVI, da CE)**:

VOTO Nº 37007 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Resolução n.º 560/15 da Câmara Municipal de Jundiaí, que instituiu o pagamento de "auxílio-refeição" aos servidores. Texto anterior e vigente que instituiu o pagamento de "auxílio alimentação". Acréscimos pecuniários percebidos por servidor público que não podem ser acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores sob idêntico fundamento. Inconstitucionalidade. Ocorrência. Inteligência do art. 115, inc. XVI, da CE. Violação aos princípios da moralidade e do interesse público. Precedentes do C. STF, em casos análogos. Modulação. Inadmissibilidade. Inexistência de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. Observação sobre a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido precedente, com observação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2099859-86.2022.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador: Órgão Especial;

⁴ RE 318.684, rel. min. Moreira Alves, 1ª T, j. 9-10-2001, DJ de 9-11-2001.

RE 228.083, voto do rel. min. Ilmar Galvão, 1ª T, j. 26-3-1999, DJ de 25-6-1999.

Rcl 31.157, rel. min. Cármen Lúcia, dec. monocrática, j. 26-11-2018, DJE 261 de 5-12-2018.

RE 878.114, rel. min. Luiz Fux, dec. monocrática, j. 22-9-2016, DJE 206 de 27-9-2016.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/09/2022; Data de Registro: 05/10/2022)

13. Embora seja comum a percepção simultânea dos dois benefícios perante os órgãos administrativos, como parece ocorrer na Alesp⁵, a princípio, de acordo com a mencionada decisão, **não seria possível a concessão acumulada dos benefícios, salvo se diversos os fundamentos.**

14. Por outro lado, o benefício previsto no projeto de lei delimita seu escopo apenas aos servidores que laboram em jornada especial, ou seja, não será direcionado a todos os servidores do Executivo. **Embora a situação não tenha sido analisada na decisão do TJSP colacionada acima, a peculiaridade pode caracterizar uma distinção entre o caso concreto e o precedente.**

15. **É dizer, o conteúdo do projeto aqui analisado pode não ser inconstitucional ao restar caracterizado que a concessão possui fundamento diverso por beneficiar servidores que possuem jornada de trabalho diferenciada.**

16. O projeto, no entanto, não define o que seria a alegada jornada especial, tampouco a mensagem apresenta qualquer esclarecimento. Apenas o art. 1º, parágrafo único, expressa a possibilidade do Chefe do Poder Executivo delimitar cargos, jornadas e valores diários.

17. Compulsando a legislação municipal foi encontrada a Lei complementar n. 296/2006⁶, a qual dispõe sobre a criação da jornada especial de trabalho:

Art. 1º Fica criada a jornada de trabalho especial, de 12 x 36 horas, para os servidores públicos que exerçam as seguintes funções essenciais:

I - guarda municipal;

II - vigia;

III - motorista de ambulância; e

IV- funcionários lotados no Hospital Municipal

18. Pode-se compreender, com espeque em ato normativo vigente (interpretação autêntica levada a efeito pelo legislador) que o benefício será restrito aos servidores que desempenham jornadas de 12 x 36 horas, incluindo cargos criados ou alterados posteriormente, mas desde que adstritos àquela jornada diferenciada.

⁵ Resolução da Alesp n° 784, de 16 de setembro de 1997, e Lei complementar n° 1.011, de 15 de junho de 2007.

⁶ Disponível em: [800_texto_integral.pdf](#).



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

19. Assim, o Chefe do Executivo não teria ampla liberdade para a delimitação dos cargos, sob pena de eventual sustação do ato normativo que exorbite o poder regulamentar (art. 14, inciso VI, da Lei Orgânica).

20. Ademais, seria republicano que ao menos a mensagem encaminhada pelo Chefe do Executivo já demonstrasse o rol de cargos e funções que serão abrangidos pelo benefício ou apresentasse detalhes e os fundamentos da medida, a fim de que o Parlamento tenha subsídio para decidir sobre a proposta.

b) Da Lei de Responsabilidade Fiscal

21. A Lei Complementar n.º 101 de 04 de 2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) contempla algumas condicionantes para as criações de ações que acarretem aumento de despesas correntes de caráter continuado, conforme estatuído no artigo 17, sob pena de serem consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público (art. 15):

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. 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. ([Vide ADI 6357](#))

§ 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. ([Vide Lei Complementar nº 176, de 2020](#))

§ 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. ([Vide Lei Complementar nº 176, de 2020](#))

§ 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. ([Vide Lei Complementar nº 176, de 2020](#))

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. ([Vide Lei Complementar nº 176, de 2020](#))

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. ([Vide Lei Complementar nº 176, de 2020](#))

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

22. Se o benefício for compreendido como uma despesa corrente obrigatória de caráter continuado, haja vista a natureza de despesa corrente e a previsão no projeto de lei como benefício por prazo indeterminado (art. 6º do projeto), deve ser observado o disposto no art. 17 da Lei Complementar n. 101/00, com a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro⁷ no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes** e a **demonstração da origem dos recursos para seu custeio** (art. 17, §1º, da LC n. 101/00).

23. Em acréscimo, conforme o art. 17, §2º, da LC n. 101/00, 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** da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que contém o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

24. Deve, ainda, ter seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

25. Na forma do art. 17, §3º, da LC n. 101/00, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Sobre o tema, **a doutrina acrescenta que a ampliação permanente da base de cálculo tributária pode amparar a compensação:**

De qualquer modo, importante enfatizar, as medidas compensatórias não se realizam somente pela ação direta do Poder Público. Fundada no

⁷ Vale ressaltar que o art. 113 do ADCT passou a exigir 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. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016](#))”. A ausência do documento, segundo o Supremo Tribunal Federal, resulta em inconstitucionalidade formal. (STF. Plenário. ADI 6303/RR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 11/3/2022 (Info 1046)).



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

crescimento econômico local, a ampliação permanente da base tributária pode, de igual modo, compensar a nova despesa.

Assim, a despesa obrigatória continuada pode amparar-se em eventual excesso de arrecadação de tributo próprio, que, se dispuser de favorável expectativa para os futuros exercícios, pode, o excesso de arrecadação, satisfazer as condições de neutralização fiscal do novo gasto, quais sejam: 1) no exercício de implantação as metas fiscais não se comprometerão frente a um gasto financeiramente amparado por fonte de crédito adicional (art. 43, §1º, II, da Lei n. 4.320); 2) relativamente aos exercícios seguintes e caso mantida a trajetória ascendente dos tributos próprio, a compensação financeira, de per si, já estará materializada (ampliação permanente da base de cálculo). (TOLEDO JÚNIOR, Flávio C de; ROSSI, Sérgio Ciquera. Lei de responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo. 2 ed. São Paulo: Editora NDJ, 2002.p. 117)

26. Neste passo, constam nos autos do Projeto de Lei n. 3.122 a declaração do ordenador de despesa (art. 16, II, da LRF) e a estimativa trienal do Impacto Financeiro e Orçamentário (art. 16, I, da LRF).

27. Não consta a comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, nem a demonstração de que os efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serão compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17, §2º e §3º da LC 101/00).

28. **Assim, recomenda-se, por prudência, a adoção das providências elencadas acima, considerando as despesas obrigatórias e continuadas.**

c) Outras considerações: urgência e técnica legislativa

29. Com relação ao pleito de urgência, os Srs. Vereadores **poderão respeitar o prazo de 45 dias estabelecido na Lei Orgânica** (art. 40) e repetido no Regimento Interno desta Edilidade (art. 137).

30. Sobre o tema, tanto o art. 40, §2º, da Lei Orgânica e o art. 137, *caput*, do Regimento Interno indicam que urgente é **“o projeto cujo objeto, relevante e justificado, perder a finalidade se não apreciado no prazo de tramitação”**, **ou seja, casos em que o projeto perde a sua finalidade e seus objetivos, tornando-se inútil se não for aprovado de forma célere, sem prejuízo da sua relevância e apresentação de justificativas.**

31. A utilização exacerbada e injustificada de tal expediente pode ensejar, salvo melhor juízo, vício de inconstitucionalidade por deliberação insuficiente.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

32. No que tange à técnica legislativa, o parágrafo único do art. 6º não está corretamente redigido. Deve ser realizada mera correção na forma do art. 10, III, da LC n. 95/1998:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "**parágrafo único**" por extenso;

33. A tramitação deve observar o disposto no Regimento Interno da Câmara e contar com os pareceres favoráveis das Comissões de Justiça e Redação e de Finanças, Contas e Orçamento.

34. A apreciação do mérito cabe ao Plenário.

35. Por fim, tendo em vista o disposto no art. 12 da Lei Orgânica e o art. 38, *caput*, parágrafo único, do Regimento Interno, a eventual aprovação da matéria submetida à apreciação do Plenário dependerá de **voto favorável da maioria dos presentes (maioria simples)**, presente a maioria absoluta de seus membros.

III Conclusões

36. Ante o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer, **opino pela constitucionalidade do projeto quanto à competência legislativa, iniciativa e regularidade formal.**

37. **Recomenda-se a adoção das providências elencadas no parágrafo 27** (comprovação de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais e demonstração de que os efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serão compensados), **bem como a correção da redação do parágrafo único do art. 6º ("parágrafo único" por extenso).**

38. **Quanto ao conteúdo, as orientações gerais foram traçadas nos parágrafos 12 a 20, com especial atenção ao precedente do TJSP quanto à impossibilidade de acumulação de benefícios com idêntico fundamento, sendo de bom alvitre que o Chefe do Executivo complemente a fundamentação do benefício, restando aos Nobres Edis analisar em definitivo o mérito da questão, que dependerá de voto favorável da maioria simples dos Vereadores.**



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

39. Outrossim, informo que a tramitação deve observar o disposto no Regimento Interno da Câmara e contar com os pareceres favoráveis das Comissões de Justiça e Redação e de Finanças, Contas e Orçamento.

É o Parecer, à consideração superior.

Campo Limpo Paulista, 29 de novembro de 2023.

Breno Hernandes Gonçalves
Procurador Jurídico
OAB/SP nº 424.911