



Câmara Municipal de Cambira

ESTADO DO PARANÁ
CNPJ: 01.541.158/0001-31

Av. Canadá, 335 - Fone: (43) 3436-1223
CEP: 86890-000 CAMBIRA PARANÁ

PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: Projeto de Lei do Legislativo n. 001/2025

ORIGEM: Mesa do Poder Legislativo

ASSUNTO: Instituição de vale-alimentação aos servidores públicos municipais do Poder Legislativo

Este parecer possui 10 (dez) páginas e é assinado digitalmente.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL e FINANCEIRO – PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO – INSTITUIÇÃO DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES PÚBLICOS, COMISSIONADOS, EFETIVOS EM EXERCÍCIO– VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIO QUE NÃO INTEGRA O CONCEITO DE GASTOS COM PESSOAL - NECESSÁRIA COMPATIBILIDADE COM LDO, LOA, E DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – ALÉM DE ATENDIMENTO AOS ARTIGOS 16, 17, DA LRF e 113 DO ADCT – PARECER OPINATIVO PELA POSSIBILIDADE DE TRAMITAÇÃO, DESDE QUE OBSERVADOS OS CONDICIONANTES LEGAIS.

1. RELATÓRIO.

O presente expediente trata de Projeto de Lei, de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, que tem por objetivo instituir auxílio-alimentação aos servidores do Poder Legislativo, incluindo os comissionados e empregados públicos.

Instruem o Projeto: a estimativa de impacto orçamentário-financeiro (art. 16, I, da LRF e art. 113 do ADCT).

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 PREFÁCIO

Inicialmente, cabe salientar que o exame da Advocacia Jurídica da Câmara Municipal se limita tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos de sua própria competência legal, com base nos documentos apresentados e demais matérias de Direito, motivo pelo qual não se incursionará em questões de ordem técnica ou que pertencem ao âmbito discricionário da deliberação legislativa em juízo de mérito sobre a questão, cuja análise recai exclusivamente sobre os setores competentes. Todas as observações expostas neste parecer partem da premissa de que são verdadeiras as informações apresentadas pelo Poder Legislativo.

Nos termos do Enunciado n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU: "o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos, ou de conveniência e oportunidade".

2.2 DA INICIATIVA DE LEI PELO PODER EXECUTIVO

Em regra, o projeto de lei que preveja a remuneração de servidores é de iniciativa do pelo Chefe do Poder Executivo do respectivo federado (art. 61, § 1º, II, “a”, da CF/88), regra aplicável por simetria aos municípios e positivada no artigo 34, II, da Lei Orgânica Municipal.

Por sua vez, considerando a autonomia e separação de poderes, em se tratando dos servidores do Poder Legislativo, há a necessidade de lei em sentido estrito dele originária, sob pena de inconstitucionalidade formal: Nesse sentido, eis o teor do prejulgado 1378 do TCE/SC:

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. (g.n.)

A respeito da iniciativa para a deflagração do processo legislativo, considerando que o projeto em questão se propõe a instituir um auxílio-alimentação aos servidores municipais do Legislativo, não há inconstitucionalidade, já que se trata de norma originária da Mesa da Câmara.

Isso ocorre a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, em cujo inciso IV do art. 51 da CF/88 passou-se a prever que compete privativamente à Câmara dos Deputados a “*iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração*” dos cargos públicos da sua estrutura administrativa, regra também aplicável às câmaras municipais com base no princípio da simetria.

Dessa forma, não obstante o Poder Legislativo possua a autonomia necessária para fixação da remuneração dos seus servidores por meio de lei em sentido estrito, tal raciocínio é igualmente extensível às vantagens pecuniárias, tal como o vale-alimentação, *in casu*, que se insere em um conceito mais amplo de remuneração e, conseqüentemente, constitui um verdadeiro benefício que pressupõe maior oneração das despesas públicas.

A iniciativa legislativa, portanto, em relação aos servidores do Poder Legislativo, é restrita à Mesa da Câmara Municipal, órgão diretivo dos trabalhos administrativos, conforme prevê expressamente o artigo 18, I, da Lei Orgânica Municipal:

SEÇÃO IV

DA COMPETÊNCIA DA MESA DA CÂMARA

Art. 18. Compete à Mesa da Câmara Municipal de Cambira, dentre outras atribuições:

- I — propor ao Plenário projeto de resolução criando ou extinguindo cargos dos serviços da Câmara Municipal e fixando os respectivos vencimentos e reajustes;
- II — propor projetos de lei dispondo sobre a abertura de créditos suplementares ou especiais, através da anulação parcial ou total de outras dotações da Câmara Municipal;
- III — suplementar, por resolução, as dotações orçamentárias da Câmara Municipal, observando os limites de autorização da Lei Orçamentária, desde que os recursos para a sua cobertura sejam provenientes de anulação de sua dotação ou de reserva de contingência;
- IV — elaborar e expedir mediante resolução, a discriminação analítica das dotações orçamentárias da Câmara Municipal, bem como alterá-la, quando necessário;
- V — devolver à Prefeitura o saldo de caixa existente no último dia do exercício;
- VI — enviar à Prefeitura, até o dia 19 de março, as contas do exercício anterior.
- VII — elaborar e enviar ao Prefeito, até o dia 30 de agosto de cada ano, a proposta orçamentária da Câmara Municipal, a ser incluída na Lei Orçamentária do Município, para o exercício seguinte;
- VIII — propor Projetos de Resolução e Decretos Legislativos de interesse da Câmara Municipal.

Assim, considerando o exposto, não há inconstitucionalidade neste ponto, estando correta a iniciativa legislativa, de acordo com a CF/88.

2.3 DO DIREITO AO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO

Conceitua-se o auxílio-alimentação como uma vantagem cabível aos servidores públicos, desde que prevista em lei, tendo natureza indenizatória, para fins de ressarcimento financeiro dos gastos realizados pelo servidor com a própria alimentação.

Não há incorporação da vantagem à remuneração nem aos proventos de aposentadoria, conforme remansosa jurisprudência do STF.¹

Neste particular, o projeto de lei, em seu artigo 1º, já reforça o caráter indenizatório da vantagem, cuja natureza jurídica encontra-se em consonância com o fixado pelo TCE-PR (acórdão nº 2046/19 - Tribunal Pleno, Consulta nº 670373/17).

2.4 DO NÃO CABIMENTO AOS INATIVOS

Como prevê a Súmula Vinculante 55 do STF: o direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos, ponto que está compatível com a redação do artigo 1º do PL, que atribui a vantagem ao servidor *“que estejam em efetivo exercício das suas atividades no mês do benefício”*.

2.5 FORMA DE PAGAMENTO DA VANTAGEM

Conforme entendimento do TCE-PR², a forma de pagamento da vantagem do auxílio-alimentação pode se dar, diretamente, pela administração, em folha de

¹ Como visto, foi determinante para a decisão da controvérsia a circunstância de estar-se, no caso, diante de verba indenizatória, destinada a cobrir os custos de uma refeição diária, e, portanto, devida exclusivamente ao servidor que se encontrar no exercício de suas funções, não se incorporando à remuneração e, por óbvio, aos proventos de aposentadoria. Se assim é, relativamente aos servidores ativos, não poderia ser diferente em relação aos servidores que se inativaram antes da edição da lei instituidora do auxílio em tela.

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

pagamento, tickets e ainda por sistema de cartão terceirizado, caso em que será obrigatória a realização de licitação.

Neste ponto, em juízo de conveniência e oportunidade, o Poder Legislativo prevê, como formas de adimplemento possíveis, o pagamento diretamente em folha, cartão ou tíquete (art. 1º, §1º, do PL). Nada a opor.

2.6 DO VALOR DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO

Na forma do §1º, do artigo 1º, do Projeto de Lei, há um tratamento uniforme quanto ao valor do benefício, fixado em R\$ 300,00 (trezentos) reais para todos os servidores.

A este respeito, por força da Constituição Federal, deverão ser observados os princípios da proporcionalidade, isonomia e impessoalidade, cabendo aos Vereadores analisar, em sede de mérito, se atendidos tais requisitos.

2.7 – DOS BENEFICIÁRIOS

Como se observa da redação do PL, o benefício passaria a ser devido aos servidores efetivos, empregados públicos e comissionados em exercício.

Em esclarecimento, o TCE-PR entendeu que é cabível o pagamento da vantagem aos servidores efetivos, comissionados e temporários³, ressaltando ainda que a concessão do referido benefício depende de previsão legal e disponibilidade orçamentária.⁴

Especificamente quanto aos comissionados⁵, a jurisprudência do TCE expressamente admite o recebimento, por eles, de auxílio-alimentação, bastando previsão normativa e disponibilidade orçamentária (Acórdão n. 2415/17 – Tribunal Pleno).

2.8 - DA NÃO INTEGRAÇÃO DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO AOS GASTOS COM PESSOAL

Segundo a redação do PL, em seu artigo 1º, §5º, não se computa o gasto com auxílio-alimentação na categoria de gasto com pessoal, ante a natureza indenizatória da medida.

² “O Acórdão nº 2797/19 - Tribunal Pleno do TCE-PR (Consulta nº 179529/19) reforça o entendimento de que o auxílio-alimentação tem natureza jurídica indenizatória; e sua instituição deve ser realizada por meio de lei. Também fixa que a norma que instituir esse benefício deve disciplinar se o seu pagamento será efetuado diretamente pela administração, por meio do crédito na folha salarial, ou indiretamente, por meio da contratação de empresa especializada na gestão de cartões, tíquetes e outros.” (In: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/em-consulta-tce-esclarece-possibilidade-de-concessao-de-auxilio-alimentacao/10813/N>. Acesso em 05/02/25).

³ <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/em-consulta-tce-esclarece-possibilidade-de-concessao-de-auxilio-alimentacao/10813/N> (Acesso em 05/02/2025)

⁴ O acórdão nº 2415/17 - Tribunal Pleno (Consulta nº 959384/15) do TCE-PR expressa que a concessão do auxílio-alimentação depende de previsão legal e de disponibilidade orçamentária.

⁵ <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/servidor-comissionado-pode-receber-auxilio-alimentacao-esclarece-o-tce-pr/5131/N>

Tal disposição é compatível com a jurisprudência do TCE/PR (Acórdão n. 2761/23 – Pleno), Acórdão Nº 2387/19 - Tribunal Pleno.

2.9 – DO DESCONTO PREVIDENCIÁRIO E IR EM SE TRATANDO DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO

Da redação do artigo 4º do PL nota-se a exclusão, da base de cálculo da contribuição previdenciária e do conceito de rendimento tributável.

A jurisprudência do TJPR valida textos de leis municipais que excluem a incidência de contribuição previdenciária em auxílio-alimentação pago aos servidores:

EMENTA: SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE CORNÉLIO PROCÓPIO. PLEITO DE PAGAMENTO EM DOBRO DE LICENÇA ESPECIAL CONVERTIDA EM PECÚNIA E INCORPORAÇÃO DE AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. LEI MUNICIPAL Nº 216/94. LICENÇA ESPECIAL QUE DEVE SER INDENIZADA DE FORMA SIMPLES, NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. VEDAÇÃO EXPRESSA PREVISTA NA SÚMULA VINCULANTE 55 – VALOR QUE NÃO SE ESTENDE AOS INATIVOS. **INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE O AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO EXPRESSA NA LEI MUNICIPAL Nº 351/2001.** SENTENÇA MANTIDA PELOS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. (TJPR - 4ª Turma Recursal - 0009907-20.2018.8.16.0075 - Cornélio Procópio - Rel.: JUIZ DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS TIAGO GAGLIANO PINTO ALBERTO - J. 02.03.2022) (TJ-PR - RI: 00099072020188160075 Cornélio Procópio 0009907-20.2018.8.16.0075 (Acórdão), Relator: Tiago Gagliano Pinto Alberto, Data de Julgamento: 02/03/2022, 4ª Turma Recursal, Data de Publicação: 08/03/2022)

Do mesmo modo, em atenção à jurisprudência do STF, não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público (STF. Plenário.RE 593068/SC, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 11/10/2018 - Repercussão Geral - Tema 163) (Info 919).

Frise-se, porém, que a ementa acima transcrita do TJPR tem origem em um caso de Município que possui um RPPS, hipótese em que é possível que lei municipal discipline a não incidência de contribuição previdenciária sobre auxílio-alimentação.

De todo modo, em se tratando de servidores públicos submetidos ao RGPS, aplicam-se as regras gerais da União, não podendo o município legislar em sentido contrário. A esse respeito:

Porém, em se tratando de servidores públicos submetidos ao RGPS, aplicam-se as regras gerais da União, não podendo o município legislar em sentido contrário. A esse respeito:

ementa PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. INCLUSÃO OU NÃO NOS SALÁRIOS-DE-CONTRIBUIÇÃO QUE COMPÕEM O PERÍODO BÁSICO DE CÁLCULO (PBC). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO TEMA Nº 244 DA TNU, **AINDA QUE LEI MUNICIPAL ESTABELEÇA COMO MERAMENTE INDENIZATÓRIA A NATUREZA DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO PAGO A SERVIDOR VINCULADO AO RGPS.** 1. No âmbito da Previdência Social, as normas gerais sobre as relações jurídicas de custeio e sobre as relações jurídicas de benefício são de competência exclusiva da União. 2. Os Municípios, de seu lado, podem legislar sobre as relações jurídicas de custeio e sobre as relações jurídicas

de benefício, mas apenas sobre assuntos de interesse local e tão somente suplementando a legislação federal. Inclusive quanto a saúde e assistência social este é o entendimento do STF, como deflui do item 3 da ementa da ADPF nº 672. 3. Quanto à incidência, ou não, de contribuição previdenciária sobre auxílio-alimentação, e co-respectivamente quanto à integração ou não de auxílio-alimentação no salário-de-benefício, os Municípios podem legislar apenas no que diz respeito a seus regimes próprios de previdência social. 4. Porém, no que diz respeito ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que envolve normas gerais e direitos e obrigações pertinentes a uma autarquia federal, que é o INSS, a competência legislativa é exclusiva da União. 5. Portanto, lei municipal não pode estabelecer normas relativas ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), tendo em vista que os Municípios não podem legislar sobre as relações jurídicas de custeio e nem tampouco sobre as relações jurídicas de benefício, exceto no que diz respeito a assuntos de interesse local e tão somente suplementando a legislação federal. 6. **Logo, lei municipal somente pode tratar de assuntos envolvendo seu regime próprio de previdência social.** 7. **Já os Municípios que não têm regime próprio de previdência social, cujos servidores estão protegidos pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS), nos termos do art. 12 da Lei nº 8.213/1991, não podem editar leis conflitando com a legislação federal.** 8. **Com efeito, em matéria de auxílio-alimentação do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), certo é que há se ser sempre observada a tese firmada pela TNU no julgamento do Tema nº 244 do STF, de modo que, ainda que lei municipal estabeleça como meramente indenizatória a natureza de auxílio-alimentação de servidor vinculado ao RGPS, a legislação federal e a sua interpretação no âmbito federal são preponderantes.** 9. De acordo com a tese fixada pela TNU no julgamento do Tema nº 244: (I) Anteriormente à vigência da Lei n. 13.416/2017, o auxílio-alimentação, pago em espécie e com habitualidade ou por meio de vale-alimentação/cartão ou tíquete-refeição/alimentação ou equivalente, integra a remuneração, constitui base de incidência da contribuição previdenciária patronal e do segurado, refletindo no cálculo da renda mensal inicial do benefício, esteja a empresa inscrita ou não no Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT; e (II) A partir de 11/11/2017, com a vigência da Lei n. 13.416/2017, que conferiu nova redação ao § 2º do art. 457 da CLT, somente o pagamento do auxílio-alimentação em dinheiro integra a remuneração, constitui base de incidência da contribuição previdenciária patronal e do segurado, refletindo no cálculo da renda mensal inicial do benefício, esteja a empresa inscrita ou não no Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT. (TRF-4 - - RECURSO CÍVEL: 50070065920224047111 RS, Relator: JACQUELINE MICHELS BILHALVA, Data de Julgamento: 27/11/2023, TERCEIRA TURMA RECURSAL DO RS)

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE. REVISÃO. REGIME ESTATUTÁRIO EXTINTO. VINCULAÇÃO AO INSS. ATIVIDADES CONCOMITANTES. TEMA Nº 1.070/STJ. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. PAGAMENTO EM PECÚNIA. INCLUSÃO NO SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO. TEMA 1.124/STJ. NÃO ENQUADRAMENTO. HONORÁRIOS RECURSAIS. 1. Conforme a jurisprudência firmada no âmbito desta Corte, na hipótese de encerramento do regime próprio municipal com **migração para o Regime Geral de Previdência Social, sem solução de continuidade, os períodos de contribuição recolhidos na condição de estatutário passam a ser de responsabilidade do INSS para todos os fins.** 2. O STJ concluiu o julgamento do tema 1070, firmando a seguinte tese: "Após o advento da Lei 9.876/99, e para fins de cálculo do benefício de aposentadoria, no caso do exercício de atividades concomitantes pelo segurado, o salário-de-contribuição deverá ser composto da soma de todas as contribuições previdenciárias por ele vertidas ao sistema, respeitado o teto previdenciário." 3. **O auxílio-alimentação pago em pecúnia integra o salário de contribuição, para fins de cálculo da renda mensal inicial.** 4. Se a controvérsia acerca do direito à revisão é eminentemente de direito, não se cogita o enquadramento do caso no Tema 1.124/STJ. 5. Verba honorária majorada em razão do comando inserto no § 11 do art. 85 do CPC/2015. (TRF-4 - Apelação/Remessa Necessária: 50009449820244049999, Relator.: LUIZ FERNANDO WOWK PENTEADO, Data de Julgamento: 09/07/2024, DÉCIMA TURMA)

Com efeito, com fulcro nos entendimentos acima expostos, caso o Município opte pelo pagamento em dinheiro, será devida a incidência de contribuição previdenciária. No mesmo sentido é a jurisprudência do STJ:

Incide a contribuição previdenciária a cargo do empregador sobre o auxílio-alimentação pago em pecúnia. STJ. 1ª Seção. REsp 1.995.437-CE, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 26/4/2023 (Recurso Repetitivo – Tema 1164) (Info 772).

Por fim, em se tratando do IR, a jurisprudência igualmente entende pela sua não incidência sobre o auxílio-alimentação, dada a natureza indenizatória da parcela:

SERVIDOR – Imposto de renda e Contribuição previdenciária – Incidência sobre auxílio-alimentação e transporte - Inadmissibilidade – Caráter indenizatório – Recurso não provido. (TJ-SP - Recurso Inominado Cível: 1015493-49.2022.8.26.0577 São José dos Campos, Relator: JOAO JOSE CUSTODIO DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 31/01/2023, Turma Recursal da Fazenda Pública, Data de Publicação: 31/01/2023)

2.10 DA APLICABILIDADE DOS ARTIGOS 16 E 17 DA LRF e 113 DO ADCT À PRESENTE GERAÇÃO DE DESPESA

Sem prejuízo do atendimento dos requisitos da competência e da iniciativa, o projeto que verse sobre a concessão de vantagens aos servidores públicos deve, igualmente, demonstrar o cumprimento de pressupostos de natureza orçamentária, positivados no art. 169, § 1º, da CF/88, e na Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial dotação orçamentária e autorização na LDO:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 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: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

No exercício da gestão pública, por força de lei, é necessário o controle na criação de gastos no curso da ação governamental, com o atendimento dos comandos dos artigos 16 e 17 da LRF, *in verbis*:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

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

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.

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 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)

Neste mesmo sentido, o artigo 113 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), aplicável aos municípios por força de Jurisprudência do STF, exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro, quando se tratar de proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória, conceito no qual se insere o auxílio-alimentação:

Art 113. **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)

Como ressalta a doutrina:

O STF firmou o entendimento de que o art 113 do ADCT é aplicável a todos os entes da Federação, de forma que **eventual proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal**.⁶

No caso do presente projeto, com base nos documentos que o instruem, nota-se o cumprimento do requisito legal relativo à apresentação de estimativa de impacto orçamentário a que se refere o artigo 113 do ADCT, **estando pendente a declaração de adequação e compatibilidade fiscal relativa ao artigo 16 da LRF**.

Nos termos da jurisprudência do TCE-PR, “a concessão do benefício deve: atender ao princípio da isonomia, ser precedida de lei autorizativa, estar prevista na LDO, ter dotação orçamentária específica, observar as normas contidas nos arts. 16

⁶ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art 113 do ADCTC**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/64314c17210c549a854f1f1c7adce8b6>>. Acesso em: 18/01/2023

e 17 da Lei Complementar nº 101/2000” (ACÓRDÃO Nº 2046/19 - TRIBUNAL PLENO). Feitas tais considerações. Passa-se, a seguir, à análise de compatibilidade com PPA, LDO e LOA.

2.11 – DA HARMONIA ENTRE AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

O regime de leis orçamentárias prevê: o Plano Plurianual, LDO e Lei Orçamentária, de forma que toda ação governamental deve ser com eles compatível, sem prejuízo da observância da LRF e Lei n. 4320/64 e demais normas aplicáveis. Neste sentido, a LDO de 2025 de Cambira autoriza a criação de novas funções públicas e concessão de vantagens.

No mesmo sentido a previsão da Lei Orgânica de Cambira:

Art. 93. A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar federal.

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

- I- **se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender à projeção de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;**
- II- **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**

Assim, com base no julgado acima, concessão de vantagens deve ser compatível com a LDO e LOA, sendo necessária, ainda, a respectiva previsão de dotação para tender à projeção de despesa com pessoal e seus acréscimos.

Neste sentido, assim prevê a LDO de 2025 de Cambira:

DAS DISPOSIÇÕES SOBRE DESPESAS COM PESSOAL

Art. 42 - **O Executivo e o Legislativo Municipal, mediante lei autorizativa, poderão** em 2025, criar cargos e funções, alterar a estrutura de carreira, **corrigir ou aumentar a remuneração de servidores, conceder vantagens**, admitir pessoal aprovado em concurso público ou caráter temporário na forma de lei, observados os limites e as regras da LRF (art. 169, § 1o, II da Constituição Federal).

Parágrafo Único: Os recursos para as despesas decorrentes destes atos deverão estar previstos na lei de orçamento para 2025.

No mesmo sentido a previsão da Lei Orgânica de Cambira:

Art. 93. A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar federal.

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

- III- **se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender à projeção de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;**
- IV- **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**

Como já ressaltado pelo artigo 169 da CF/88 e agora reiterado na legislação municipal, a medida implementada por via de lei deve possuir compatibilidade e previsão respectiva na LOA e LDO e demais normas orçamentárias.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, no que se refere ao presente projeto (PL do Legislativo n.01/25 – Instituição de Auxílio-Alimentação para os Servidores do Legislativo), em vista do exposto no presente parecer, **entendo pela possibilidade de tramitação, desde que:.**

a) **Seja observado o comando dos artigos 169 da CF, além dos artigos 16 e 17 da LRF (em especial necessita ser apresentada a declaração do art. 16 da LRF)**, em respeito às condicionantes e restrições estabelecidas pelas Lei Orgânica Municipal, LRF e jurisprudência do TCE-PR, sem prejuízo da compatibilidade e previsão no PPA, LDO e LOA;

b) Seja observada a disposição federal a respeito da incidência de contribuição previdenciária em matéria de auxílio-alimentação pago em pecúnia, **bem como eventual integração ao salário de contribuição**, segundo a jurisprudência do TRF4 e STJ;

Cambira (PR), 19 de fevereiro de 2025.

PEDRO GUERREIRO DI CHIARA

Advogado da Câmara Municipal

OAB/PR n. 76.198