



## PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 16/2022

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

**Programa de Governo – Despesas de  
caráter continuado. Comentários**

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal “DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO INSTITUÍDO PELA LEI MUNICIPAL Nº 5.828/2006 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

2. Sob o aspecto formal, tratando-se de uma vantagem, o vale-alimentação deve ser estabelecido e regulamentado por meio de lei, nos termos do art. 61, § 1º, II, ‘c’, da Constituição Federal e a iniciativa do projeto deve partir do Chefe do Executivo municipal.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





3. Sobre o aspecto orçamentário da despesa, podemos considerá-lo como uma vantagem de caráter indenizatório e não remuneratório, não integrando o conceito de despesa de pessoal para fins do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre a natureza indenizatória dos vales destinados à alimentação, vejamos a lição de Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciqueira Rossi<sup>1</sup>:

*“Como visto, o artigo em comento – art. 18 – detalhou, à exaustão, as espécies remuneratórias que integram o dispêndio em análise; contudo, menção não fez às categorias indenizatórias. Nessa condição, o auxílio-moradia, o vale-refeição, a cesta básica, o vale-transporte, a licença-prêmio indenizada são, todos eles, benefícios que não se adicionam ao cômputo em análise.*

*Segundo o mestre Ivan Barbosa Rigolin, ‘despesas com indenizações e prêmio, não sendo nem constituindo quaisquer espécies remuneratórias – nem mesmo no sentido alargado que essa expressão empresta ao art. 18, caput, da LRF, e por maiores que sejam -, não se integram àquele somatório, escapando, portanto à limitação de gasto prevista nos arts. 19 e 20, da mesma lei’ (IOB-DCAP; outubro de 2001).*

*Confirmando essa linha de pensamento, o decreto federal que regulamenta o auxílio-alimentação (nº 3.887, de 17.8.01) determina a concessão em pecúnia desse benefício que terá caráter indenizatório (art. 2º), não se incorporando à remuneração (art. 4º, I).*

1 In Lei de responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo. 2a ed. São Paulo: NDJ, 2002.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





*Nessa marcha, o instrumento que padronizou, em nível nacional, a classificação de receita de despesas não aloca mencionados benefícios no conjunto de despesas relacionadas ao fator trabalho (Grupo 3.1 – Pessoal e Encargos Sociais); ao contrário, insere-se no grupo de natureza 3.3 – Outras Despesas Correntes (auxílio-alimentação, auxílio-transporte).”*

4. De outro modo, mas não menos importante, por se tratar de despesas de caráter continuado, o projeto deve obedecer às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Diz essa Lei:

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

*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”.*

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





É de se entender como "ato que provoque" ou "ato de que resulte" aumento da despesa com pessoal a lei de iniciativa do Executivo que cria cargos, ou concede aumentos de vencimentos ou **vantagens remuneratórias**, ou, de qualquer modo, implique em alterações a maior do quadro de pessoal ou redunde em acréscimos da folha de pagamento.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem acompanhar o projeto: (a) a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes; (b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa consta do orçamento, está prevista na lei de diretrizes orçamentárias e guarda conformidade com o plano plurianual, sob pena de responsabilidade. Os itens citados acompanham o projeto em seus anexos.

5. Da mesma forma, havendo a necessidade de contratação de empresa para fornecimento do vale-alimentação, devem ser obedecidos os ditames da Lei n. 8.666/93, estatuto das Licitações e Contratos Administrativos.

6. Noutro momento, mas não menos importante, o artigo 5º, que não indica a dotação orçamentária específica, e que autoriza o Chefe do Poder Executivo a abrir créditos adicionais e especiais sem autorização legislativa, contrariam o disposto no art. 106, V, e VII da LOM<sup>2</sup>, que dispõe:

2 Reprodução por simetria das disposições do art. 167 da Constituição Federal.  
"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





“Art. 106- São vedados:

.....

V – A abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;**

VII – A concessão ou utilização de **créditos ilimitados;**

A jurisprudência predominante tem se posicionado no sentido de que a ausência de previsão orçamentária não conduz à inconstitucionalidade da lei, mas, tão somente, à **inexequibilidade da lei no exercício para o qual não houve a dita previsão**, sendo consignada, também, em várias decisões a possibilidade de remanejamento das dotações orçamentárias. Neste sentido, mencionem-se, a título ilustrativo os segmentos dos julgamentos da Suprema Corte, abaixo:

*“4. Ainda que assim não fosse, a ‘ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro’ (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ressalvada, naturalmente, a possibilidade de aprovação de créditos adicionais”*

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





(RE 770.329-SP, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, j. 29.05.2014).

*A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ "*

**A verificação prática da necessidade e adequação da política pública que se pretende implementar deve ser feita pelos Legisladores, no seu papel constitucional de Controle Externo do Executivo, no que poderão, inclusive, solicitar novas informações aos setores competentes da administração, que podem levar, ou não, a modificações no texto em comento.**

Exclusivamente sob o ângulo técnico, opinamos pelo encaminhamento e tramitação regular da matéria.

**"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"**





É o parecer para decisão de V. Ex<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 7 de março de 2022.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6339

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

