



PROCURADORIA GERAL

CMPM-PG 47 /2023

Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 38/2023, que “Promove alteração na redação do caput do artigo 1º da Lei Municipal 6842/2023 que institui o PAS – Programa Alimentação do Servidor com o objetivo de promover repasse pecuniário a todos os agentes públicos municipais e dá outras providências”.

I - Relatório

Apresenta o Executivo Municipal, através da Mensagem 012/2023, o projeto de lei que visa alterar a redação do caput do artigo 1º da Lei Municipal 6842/2023 que institui o PAS – Programa Alimentação do Servidor com o objetivo de promover repasse pecuniário a todos os agentes públicos, a fim de estender o benefício aos agentes públicos contratados por prazo temporário para o atendimento de situação de excepcional interesse público, como também aos Conselheiros Tutelares, nos termos da legislação municipal de regência.

É o sucinto relatório.

II – Funções da Procuradoria

A Procuradoria Jurídica da Câmara de Pará de Minas, órgão consultivo com previsão no art. 44 da Resolução nº 543, de 28 de março de 2017 (Regimento Interno), exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, “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 por quem o solicitou, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.

Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *verbis*:



“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do alto administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria com base no Anexo IX da Lei Complementar nº 6.046, de 20 de junho de 2017, que dispõe sobre a organização administrativa da Câmara Municipal de Pará de Minas, não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Importante destacar também que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência 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 trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.¹

III – Da Técnica Legislativa

Preambularmente, é bom esclarecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.

IV - Da Competência Legislativa, da Iniciativa do Executivo e da Legalidade da proposição

Sob o prisma da constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em estudo versa sobre matéria de competência legislativa municipal, consoante com o que dispõe o art. 30, I da Constituição Federal/88, o qual atribui competência aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local.

Segundo o ilustre autor José Nilo de Castro² entende-se por interesse local “Todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o

¹ Esse achado foi sintetizado no 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 CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 4. ed. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.



principal [...] tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". Corroborando com o alegado, o mestre Hely Lopes Meirelles, leciona:

"Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar 'sobre assuntos de interesse local' bem como a de 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber' - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local - ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores".

Desse modo, o projeto trata da concessão de benefício financeiro aos agentes públicos contratados por prazo temporário para atendimento de situação de excepcional interesse público, como também aos Conselheiros Tutelares. Esse benefício corresponde ao montante de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), que será adimplido em 12 (doze) parcelas mensais e sucessivas de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), conjuntamente com os vencimentos dos servidores públicos municipais.

Vejamos que a iniciativa das leis que tratam sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, é exclusiva do Chefe do Poder ao qual o servidor é vinculado, ou seja, em âmbito municipal, tratando-se de servidor do executivo municipal, a autoridade deflagradora do processo legislativo para tratar de matérias desta natureza é o Prefeito.

A matéria, portanto, é de iniciativa privativa do Executivo Municipal, em face do art. 61, §1º, II, "a" da Constituição Federal/88, reproduzido no art. 66 da Constituição Mineira e no art. 55 da Lei Orgânica Municipal. Vejamos a redação destes dispositivos legais:

Constituição Federal:

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;

Constituição Mineira:

Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição: [...]

III – do Governador do Estado: [...]



b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

Lei Orgânica Municipal:

Art. 55 – São de iniciativa exclusiva do prefeito as leis que disponham sobre:

I – Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica ou aumento de sua remuneração; [...]

Para os fins do direito municipal, relevante é a observância das normas previstas na Constituição Estadual no que diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, já que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição Mineira, conforme prevê o artigo 125, § 2º, da CF/88.

Portanto, está adequada a iniciativa e a espécie normativa utilizada para veicular a matéria, uma vez que se trata de projeto de lei apresentado pelo Chefe do Executivo, enquanto administrador da remuneração do pessoal daquela esfera administrativa.

Cabe esclarecer que quanto a possibilidade jurídica de instituição do benefício, o auxílio alimentação a que se pretende instituir, tem como fundamento o Direito à alimentação, alçado à categoria de direito social pela Emenda Constitucional nº 64/2010, que alterou o art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, prevendo:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, ***a alimentação***, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Da leitura dos arts. 7º e 39, §3º da CF/88 que tratam dos direitos sociais do servidor público, não há, expressamente, a previsão de auxílios ou subsídios para a alimentação. No entanto, além dos direitos sociais previstos na Constituição Federal há vários outros relacionados nos diversos estatutos funcionais dos entes federativos. É nas leis estatutárias que se encontram tais direitos, como o direito às licenças, a pensão, aos auxílios pecuniários, dentre outros.

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.

Assim, a omissão constitucional não obstaculiza a instituição do auxílio-alimentação pelo ente público, graças à autonomia municipal garantida pela Carta Magna.



No que se refere aos beneficiários do auxílio alimentação, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais entendeu, por meio da Consulta nº 1.071.432, que cabe à legislação, no âmbito do ente instituidor do benefício, estabelecer as condições a serem satisfeitas pelo servidor para se enquadrar na posição de beneficiário do auxílio-alimentação, inclusive no que concerne às situações funcionais que configuram “efetivo exercício” para essa finalidade.

Destarte, a lei que autoriza o auxílio-alimentação aos servidores deve ainda fixar os critérios e regras isonômicas para a concessão do benefício, que não caracterizem tratamento privilegiado a um dado grupo de agentes em detrimento de outros, sem prejuízo da previsão de hipóteses nas quais o pagamento não será devido.

Por esse motivo, entende-se que o valor deve ser isonômico entre os servidores públicos, até porque a verba é indenizatória e não remuneratória, só sendo admissíveis tratamentos diferenciados na exata medida da adequação de suas justificativas.

E ainda, quanto a fixação do valor do benefício, essa deve respeitar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, observando parâmetros equilibrados e passíveis de justificação, porquanto tais princípios têm matriz constitucional, pela ampliação do conceito de juridicidade para além da estrita legalidade, e exigem dos agentes públicos fidelidade a padrões adequados de conduta, representados também nos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Inicialmente o Executivo ao instituir tal benefício referente ao PAS – Programa Alimentação do Servidor, trouxe em sua proposta através da mensagem 009 como beneficiários “todos os agentes públicos municipais”.

Cabe esclarecer que os agentes públicos podem ser conceituados como todas as pessoas que possuem uma vinculação profissional com o Estado, mesmo que em caráter temporário e ainda que sem o recebimento de remuneração.

Trata-se de um conceito bastante amplo, que, de maneira geral, pode ser definido por intermédio do artigo 2º da Lei n. 8.429 de 2 de junho de 1992:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

O artigo anterior faz referência a todos os agentes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a qualquer dos Poderes dessas pessoas federativas.

É por meio dos agentes que o Estado exerce suas funções e pratica os atos administrativos que lhe são competentes. Para Hely Lopes Meirelles, os agentes públicos são divididos em cinco categorias: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.



Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro, considera que os agentes possuem quatro classificações: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público.

Assim, em razão da amplitude do conceito de agente público, que abarca inclusive os *agentes políticos*, foi apresentada uma emenda parlamentar ao Projeto de Lei 18/2023, com o intuito de excluir os agentes políticos do hall de beneficiários do PAS.

Mas por uma infelicidade redacional a emenda apenas substituiu a expressão agentes públicos, por servidores públicos, o que acabou por excluir do programa proposto pelo Executivo outros agentes públicos que não apenas os agentes políticos, alterando assim a *mens legis* dos autores da Emenda 01 ao Projeto 18/2023.

Desta feita, vem o presente projeto de lei corrigir o equívoco cometido, tendo em vista que em momento algum a intenção era excluir do hall do programa de auxílio alimentação outros agentes públicos que não os *agentes políticos*, o que restou demonstrado pelo Chefe do Poder Executivo em sua mensagem.

Pela nova proposta, deseja o Poder Executivo incluir como beneficiários do programa de auxílio-alimentação os agentes públicos contratados por prazo temporário para o atendimento de situação de excepcional interesse público bem como os Conselheiros Tutelares.

Os contratados por prazo temporário para o atendimento de situação de excepcional interesse público são aqueles agentes temporários, que possuem um regime especial de contratação, com escora no art. 37, IX da CF e na legislação específica, com os quais o poder público firma um contrato administrativo de caráter funcional, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Já os Conselheiros Tutelares são agentes que possuem uma função pública, conforme definido pelo art. 136 do ECA, Lei 8.069/90, e têm como principal função zelar pelo cumprimento de todos os direitos estabelecidos às crianças e aos adolescentes previstos na Constituição Brasileira de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

No município estão regulamentados pela Lei 4.989/2009, que dispõe sobre a função pública de conselheiro tutelar dos direitos da criança e do adolescente e pela Lei 5.785 de 22 de maio de 2015, que dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Ambas categorias de agentes públicos exercem função pública, pois não ocupam um cargo ou um emprego público, mas desempenham atividades em regime de vínculo com o Poder Público.

De acordo com Hely Lopes Meirelles, em passagem que já foi objeto de vários questionamentos em provas de concursos, “todo cargo tem função, mas pode haver função sem cargo”.



Para José dos Santos Carvalho Filho, a função pública é a atividade em si mesma, ou seja, função é sinônimo de atribuição e corresponde às inúmeras tarefas desempenhadas pelos agentes públicos.

Possuindo tais agentes vínculo funcional com o poder executivo municipal, compete ao Chefe do Poder Executivo, como já dito, dispor sobre sua remuneração, direitos e vantagens, desta forma não vislumbramos quaisquer vícios de iniciativa, constitucionalidade ou legalidade ao projeto.

IV - Das Exigências Orçamentário-Financeiras

De acordo com o determinado pelo art. 169, §1º, da CF / 88, deve-se observar para a concessão de vale-alimentação a adequação às normas orçamentárias, como à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), vejamos:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

Nesse aspecto, o projeto de lei guarda observância ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, vejamos:

*Art. 14 A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita **deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:***

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;



II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. [...]

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece também em seu art. 15 que são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas que não observem às exigências dos arts. 16 e 17.

Assim, vejamos que tais dispositivos exigem 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).

Insta salientar que o projeto em estudo não juntou aos autos o impacto orçamentário financeiro. Porém, em suas alegações, aduz o Executivo que o devido impacto já foi apresentado junto ao Projeto de Lei nº 18/2023, que se transformou na Lei nº 6842/2023, haja vista que a proposição apresentada à época já contemplava todos os agentes públicos do município, inclusive aqueles constantes desta atual proposição, sendo portanto, dispensável a apresentação de novo impacto orçamentário-financeiro, argumentação com a qual concordamos.

Assim, resta cumprido pelo Executivo Municipal o atendimento aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, não havendo óbice quanto a regular tramitação da proposta de lei neste quesito.

V - Conclusão

Por todo o exposto, considerando que o projeto de lei está em consonância com as Legislações Federais, Estaduais e Municipais e que a matéria contemplada é de iniciativa privativa do Poder Executivo, a Procuradoria Jurídica opina pela constitucionalidade e legalidade do projeto .

É o nosso parecer, s.m.j., o qual submetemos, *sub censura*, à consideração da digna Comissão de Legislação e Justiça desta Casa.

Pará de Minas, 31 de março de 2023.


Evandro Rafael Silva
Procurador Geral


Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta