Câmara Municipal de Pará de Minas - MG
PROTOCOLO GERAL 1247/2022
Data: 22/06/2022 - Horário: 15:32
Legislativo - PJ 69/2022

PROCURADORIA GERAL

CMPM-PG 73 /2022

Ementa: Parecer ao Projeto de Lei 72/2022, que "Autoriza o Poder Executivo Municipal a promover auxílio-alimentação aos servidores públicos municipais, etc."

Trata de matéria de autoria do Executivo Municipal, em que requer autorização para conceder a servidores ocupantes de determinados cargos, inclusive àqueles licenciados pelo INSS e PARAPREV, auxílio alimentação no valor de R$ 600,00 (seiscentos reais), adimplidos em 6 (seis) parcelas iguais e sucessivas de R$100,00 (cem reais) mensais, a partir de junho de 2022, etc.

Por não se tratar de despesas continuadas e não se incorporar aos vencimentos ou às remunerações dos servidores beneficiados, deixou o Prefeito Municipal de apresentar o Impacto Orçamentário Financeiro (art.14, I da Lei de Responsabilidade Fiscal)

Pois bem, quanto ao auxílio-alimentação, este tem caráter de uma indenização e não se incorpora nos vencimentos dos servidores, conforme doutrina Hely Lopes Meirelles:

> "São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. Normalmente, recebem as seguintes denominações: ajuda de custo (...) diárias (...) auxílio-transporte (...) outras podem ser previstas pela lei, desde que tenham natureza indenizatória. (...)", (Direito Administrativo Brasileiro, 34. Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 504)

Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 25ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 308, em uma visão mais ampla sobre o mesmo assunto, cita excerto do seguinte Agravo,

> "O auxílio-alimentação é vantagem pecuniária *pro labore faciendo* e tem seu contorno jurídico estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal como direito que **depende do efetivo exercício** e que "não se estende aos inativos e pensionistas, vez que se trata de verba indenizatória destinada a cobrir os custos de refeição devida exclusivamente ao servidor **que se encontrar no exercício de suas funções,** não se incorporando à remuneração nem aos proventos de aposentadoria" (STF, AgR-AI 586.615-PR, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, 08-08-2006, v.u., DJ 01-09-2006, p. 37).

Por efetivo exercício, a Lei Municipal 5.264/2011, considera como de "efetivo exercício" os afastamentos listados no art. 36 , vejamos:

> Art. 36- São considerados de efetivo exercício os afastamentos do servidor por motivo de:
>
> I - férias e férias-prêmio;

II - casamento, por 5 (cinco) dias consecutivos;

III - falecimento do cônjuge ou companheiro, pais, madrasta ou padrasto, filhos, enteados, menor sob guarda ou tutela, irmãos, por 5 (cinco) dias consecutivos, contados da data do óbito;

IV - exercício de cargo em comissão em órgãos do Poder Executivo Municipal;

V - exercício de cargo em comissão em órgãos ou entidades dos poderes da União e do Estado.

VI - convocação para serviço militar;

VII - júri e outros serviços obrigatórios por lei;

VIII - desempenho de mandato eletivo federal, estadual ou municipal;

IX - licença ao servidor acidentado em serviço, acometido de doença profissional, ou para tratamento de saúde, até o limite de 02 (dois) anos;

X - licença à gestante, à adotante e em razão da paternidade;

XI - missão ou estudo de interesse da administração, em outros pontos do território nacional ou no exterior, quando o afastamento houver sido expressamente autorizado pelo Prefeito Municipal, com ônus para os cofres públicos municipais;

XII - por 01 (um) dia em cada 03 (três) meses de trabalho, no caso de doação voluntária de sangue, devidamente comprovada;

Parágrafo Único - Na hipótese dos incisos V, VI e VIII, o tempo de serviço não será considerado para progressão.-

Pelo acima exposto, o **servidor afastado nos termos do art. 36, faz jus ao** benefício do **auxilio alimentação,** o **que não ocorre** com relação **aos inativos e pensionistas**, por se tratar de verba indenizatória , nos termos da súmula 55 do STF.

Súmula Vinculante 55

"O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos."

Quanto à iniciativa, temos que matéria desta natureza é de competência do Chefe do Executivo Municipal e deve ser analisada sobre a ótica da LC 101/2000, que é a Lei de Responsabilidade Fiscal e do Decreto Lei 201/67.

O Capítulo IV da lei de responsabilidade fiscal (LC 101/2000) , trata da despesa pública, discriminando como ela pode acontecer senão vejamos os art. 15, 16 e 17:

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. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da 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.
>
> § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
>
> I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
>
> II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Por sua vez, o art. 17 trata da despesa de caráter continuado.

> 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**.
>
> § 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. (grifo nosso)
>
> § 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.

Pela redação do *caput* do art. 17, vê -se claramente que despesa continuada é aquela que fixa para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Para tais despesas é necessária a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

No entanto, este não é o caso em tela, pois o benefício a serem concedidos serão adimplidos em 6 (seis) parcelas iguais e sucessivas de R$100,00 (cem reais) mensais, a partir de junho de 2022, etc.

Quanto à realização da despesa em face do Decreto Lei 201/67 temos que o Decreto Lei contempla como delito, ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes (art.1°, inciso V).

Isto porque, despesa não é pura e simplesmente, gastos; mas corresponde aos gastos previstos no orçamento, onde se encontram programas ou projetos em que serão despendidos os recursos públicos municipais.

No caso, esta despesa encontra-se prevista no orçamento, mais especificamente nas fichas nºs **66 Gestão Pública**, **170 Secretaria de Educação** e **266 -Secretaria de Saúde**.

Deve-se analisar ainda a questão sobre o fato de estarmos em ano eleitoral e a vedação do art. 73, §10 da lei 9.504/97, de distribuição de benefícios pela administração pública.

Esta questão foi dirimida no **Acórdão 29.410 do TSE**, onde o Ministro Og. Fernandes, Relator do processo, entendeu que somente haverá ilegalidade se não for possível identificar os beneficiários:

> Ementa: ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. AIJE. PREFEITO E VICE-PREFEITO. CONDUTA VEDADA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 275, II, DO CE POR OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. ART. 73, V, DA LEI Nº 9.504/1997. RENOVAÇÃO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS EM PERÍODO VEDADO. EXISTÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO HOMOLOGADO. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS. DESTINATÁRIOS NÃO IDENTIFICADOS. CONFIGURAÇÃO DAS CONDUTAS VEDADAS. GRAVIDADE. FUNDAMENTOS NÃO REFUTADOS. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO Nº 26 DA SÚMULA DO TSE. ABUSO DO PODER POLÍTICO. REEXAME. ENUNCIADO SUMULAR Nº 24 DO TSE. NEGADO PROVIMENTO.
>
> 1.O TRE/RS reconheceu, a um só tempo, a configuração do abuso do poder político (art. 22 da LC nº 64/1990) e das condutas vedadas (art. 73, V e § 10, da Lei nº 9.504/1997), consubstanciados na distribuição, em 2016, de 67 cestas básicas sem identificação dos destinatários e na renovação do contrato temporário de 26 servidores durante período vedado.
>
> 2. Não há falar em afronta ao art. 275, II, do CE, pois a Corte regional fundamentou, de modo suficiente, o seu posicionamento acerca da ausência de provas quanto à identificação dos destinatários das 67 cestas básicas distribuídas, de modo a prestar integralmente a jurisdição que lhe foi postulada
>
> 3. ...
>
> 4. ...
>
> 5. A distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública ressalvada pelo § 10 do art. 73 da Lei das Eleições deve observar os critérios da lei que institui o programa social (AgR-AI nº 334-81/BA, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 10.10.2017, *DJe* de 17.11.2017), de modo a impedir eventual desvirtuamento de sua finalidade.

6. <u>Configurada a conduta vedada pelo art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, pois a falta de identificação daqueles que receberam as cestas básicas impede que seja verificado o alcance da finalidade do programa social</u>, que, em regra, é elaborado com o objetivo de beneficiar pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Por fim, deve-se ser lembrado que a Lei Complementar 173/2020, que criou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, que em seu art. 8º proibia, até 31de dezembro de 2021, a concessão, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de poder, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial, etc, teve seus efeitos cessados em 31/12/2021, não impossibilitando a concessão deste benefício.

Assim, considerando que a despesa tem amparo na lei orçamentária, e está em consonância com a LC 101/2000, opinamos pela legalidade da matéria.

Pará de Minas, 22 de junho de 2022.

Antônio Carlos Lucas
Procurador Geral

Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta