



CÂMARA MUNICIPAL DE BONFINÓPOLIS DE MINAS

REGIÃO GEO-ECONÔMICA DE BRASÍLIA

Rua Dom Elizeu, 51 – CEP 38.650-000 – Bonfinópolis de Minas – MG

CNPJ/MF 20.571.501/0001-35, Telefone (38) 3675-1401

PARECER DO RELATOR AO PROJETO DE LEI N°. 001/2021

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO FINAL

I – RELATÓRIO:

A Mesa Diretora apresentou o projeto de lei referenciado, que dispõe sobre a concessão de diárias para os membros e servidores da Câmara Municipal de Bonfinópolis de Minas.

Recebida, a matéria foi distribuída a esta Comissão para exame de seus aspectos legais, constitucionais e jurídicos, nos termos do artigo 86 da Resolução nº 158, de 29 de dezembro de 2020.

Era o que havia a relatar.

II – DA ANÁLISE:

Publicado no quadro de avisos da Câmara em 11/03/2021 ás 14:20 horas, e registrado em livro próprio ás folhas 37 Sob o n° 2471/2021
<i>José Alves</i> Assinatura
Servidor Responsável

No campo da admissibilidade, cumpre reconhecer a competência do Município para legislar sobre o assunto, tendo em conta o princípio da preponderância do interesse local sobre o interesse geral.

De fato, o objeto da proposição envolve questão que interessa exclusivamente ao Município de Bonfinópolis de Minas, razão pela, com fundamento no artigo 30, inciso I, da Constituição da República, reúne competência para legislar sobre ele.

Para além disso, é de se reconhecer a competência exclusiva da Mesa Diretora para dar impulso à matéria, uma vez que se trata de proposição sujeita à iniciativa privativa sua, de acordo com o que dispõe o artigo 61, inciso I, alínea d da Lei Orgânica (Emenda 9, de 7 de dezembro de 2020).

No aspecto estritamente jurídico, a proposição apresenta todos os elementos que possibilitam a indenização das despesas de viagem dos vereadores e dos servidores da

M.Brondeau



CÂMARA MUNICIPAL DE BONFINÓPOLIS DE MINAS

REGIÃO GEO-ECONÔMICA DE BRASÍLIA

Rua Dom Elizeu, 51 – CEP 38.650-000 – Bonfinópolis de Minas – MG

CNPJ/MF 20.571.501/0001-35, Telefone (38) 3675-1401

Câmara Municipal, cuidando, especialmente, do processo de controle e de prestação de contas.

Questão que precisa ser enfrentada no âmbito desta Comissão diz respeito à possibilidade de majoração dos valores das diárias atualmente estabelecidos pela Lei nº 1.320, de 19 de dezembro de 2019, que ao final é inteiramente revogada, tendo em vista as disposições da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

Esse tema precisa ser analisado porque o Município de Bonfinópolis de Minas decretou estado de calamidade pública em face da pandemia da COVID-19 (declaração que foi posteriormente aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais), sujeitando-se, portanto, ao regime jurídico-fiscal previsto no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Referido regime foi posteriormente regulamentado pela Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

Sabe-se que referida norma jurídica comporta dois objetivos primordiais, a saber: tece normas que buscam o reforço do Pacto Federativo e o consequente equilíbrio financeiro das contas públicas.

Para o nosso estudo, importa considerar o que aludida norma jurídica disciplinou quanto ao artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que também aqui se vislumbra duplo aspecto: a flexibilização das exigências fiscais (como prazos e limites de empenhamento) e a instituição de restrições quanto aos gastos públicos, especialmente no que concerne à despesa de pessoal.

Em síntese, o estado de calamidade, na perspectiva da Lei Complementar 173, de 2020, dispensou os entes federativos da limitação de empenho prevista no artigo 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas, em contrapartida, estabeleceu limitações mais severas no que concerne à criação de despesas na criação, contratação e nomeação para cargos públicos.



CÂMARA MUNICIPAL DE BONFINÓPOLIS DE MINAS

REGIÃO GEO-ECONÔMICA DE BRASÍLIA

Rua Dom Elizeu, 51 – CEP 38.650-000 – Bonfinópolis de Minas – MG

CNPJ/MF 20.571.501/0001-35, Telefone (38) 3675-1401

Efetivamente, o artigo 8º da LC 173/20, trata da proibição, até 31/12/2021, de:

a) criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; b) alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; c) admitir ou contratar pessoal, sob qualquer título, salvo se essa admissão ou contratação não implicar aumento de despesa; d) realizar concurso público, exceto para as reposições de vacância de cargos efetivos ou vitalícios, de modo que não poderá haver, assim, para novos cargos, mas apenas para aqueles que vagarem por aposentadoria, morte, promoção, etc.; e) criar ou majorar auxílios e demais verbas para membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade.

Para nós, importa analisar as vedações contidas no inciso VI do artigo 8º da referida LC 173/2020, em conjugação com o inciso I do mesmo dispositivo, que assim são versados:

"Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;"

Num primeiro momento, numa interpretação meramente literal, o intérprete mais afoito pode chegar à conclusão de que toda e qualquer vantagem ou verba, inclusive de natureza indenizatória, está vedada pela norma temporária fiscal. Nada mais equivocado, porém.

Conforme observa Sérgio Ciqueira Rossi, Secretário-Diretor Geral do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no artigo “Breves considerações sobre a Lei Complementar nº 101”:



CÂMARA MUNICIPAL DE BONFINÓPOLIS DE MINAS

REGIÃO GEO-ECONÔMICA DE BRASÍLIA

Rua Dom Elizeu, 51 – CEP 38.650-000 – Bonfinópolis de Minas – MG

CNPJ/MF 20.571.501/0001-35, Telefone (38) 3675-1401

tar nº 173, de 2020”, a norma visa obstar a instituição ou concessão de vantagem **pecuniária**, *verbis*:

*"No inciso I, a proibição é de conceder para membros, servidores, empregados e militares qualquer vantagem de ordem **pecuniária** em sentido amplo, ressaltando que tais vantagens serão mantidas se derivadas de decisão judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública. Esse inciso há de ser interpretado em combinação com o IX, de tal modo que, do primeiro, extrai-se a conclusão de respeito ao direito adquirido, de maneira que os atos de concessão anteriores à calamidade pública estão preservados, sendo proibidas, no entanto, novas concessões da forma prescrita no inciso IX."*

(...)

Em relação ao inciso VI, basta estender o entendimento sustentado em relação ao inciso I, restando tão-somente avaliar o alcance e a extensão da expressa determinação legal que pode não estar jungida exclusivamente à Lei."

Parecer da Quarta Procuradoria do Ministério Público de Contas do Distrito Federal lança luz sobre o alcance do inciso VI do artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, cabendo reproduzir o seguinte trecho, crucial para fixação do entendimento sobre o projeto ora analisado:

"25. A LC nº 173/2020 possui a finalidade de, ao mesmo tempo, suspender determinadas restrições impostas pela LC nº 101/2000 durante o estado de calamidade pública, tendo em vista o enfrentamento da crise, bem como preservar o equilíbrio fiscal dos entes federativos.

[...]

29. Dessa forma, necessário interpretar sistematicamente o artigo 8º da LC nº 173/2020, considerando que o mesmo integra arcabouço normativo voltado à mesma finalidade, qual seja, o controle da despesa de pessoal na Administração Pública, conforme demonstrado, podendo-se concluir que o legislador, diante dos enormes dispêndios de recursos públicos necessários ao combate dos efeitos da pandemia, de certa forma antecipou os efeitos restritivos da LRF e da EC nº 95/2016.

30. Nesse sentido, cumpre colacionar excerto do Manual de Demonstrativos Fiscais, 10ª Edição, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN que dispõe sobre a composição do cálculo de despesas brutas de pessoal:

O conceito de despesa bruta com pessoal inclui as despesas previdenciárias as sentenças judiciais e as despesas de exercícios anteriores, que serão registradas em Pessoal Ativo ou em Pessoal Inativo e Pensionistas, conforme o caso.



CÂMARA MUNICIPAL DE BONFINÓPOLIS DE MINAS

REGIÃO GEO-ECONÔMICA DE BRASÍLIA

Rua Dom Elizeu, 51 – CEP 38.650-000 – Bonfinópolis de Minas – MG

CNPJ/MF 20.571.501/0001-35, Telefone (38) 3675-1401

Não se inclui na despesa bruta com pessoal as despesas de natureza assistencial como o auxílio-funeral, o auxílio-natalidade, o auxílio-creche ou a assistência pré- escolar, o auxílio-invalidez, entre outros benefícios assemelhados da assistência social definidos na legislação própria de cada Ente da Federação, que devem ser registrados no Grupo de Natureza de Despesa 3 – Outras Despesas; elemento de despesa 8 – Outros Benefícios Assistenciais.

[...]

Não devem ser consideradas, no cálculo da despesa bruta com pessoal, as espécies indenizatórias, tais como ajuda de custo, diárias, auxílio-transporte, auxílio-moradia e auxílio-alimentação. As despesas indenizatórias são aquelas cujo recebimento possui caráter eventual e transitório, em que o Poder Público é obrigado a oferecer contraprestação por despesas extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço, razão pela qual as indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito. Também não se incluem nessa linha despesas de caráter assistencial, tais como auxílio-funeral, auxílio-creche ou assistência pré-escolar, auxílio-natalidade, assistência à saúde e outros assemelhados definidos na legislação própria de cada Ente da Federação. (grifos nossos)

31. Com efeito, observa-se que as espécies indenizatórias e de caráter assistencial não são consideradas no cálculo da despesa bruta com pessoal, não comprometendo o respectivo limite de gastos e a gestão fiscal à luz dos dispositivos retromencionados que cuidam das finanças públicas, razão pela qual se entende que a essas espécies não se aplicam as vedações dispostas no artigo 8º, inciso I, da LC nº 173/2020.”

É evidente que o legislador visou impor limites à despesa com pessoal, ou seja, aquela apropriável para fins essencialmente fiscais, de maneira que os gastos que não são contabilizados a essa conta não produzem reflexo nas contas públicas, estando, portanto, excepcionadas pelo legislador.

Em idêntico sentido caminha a Assessoria Jurídica do Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Santa Catarina - SINTE-SC, de cujo trecho se extrai o seguinte entendimento:

"O primeiro aspecto nefasto da Lei Complementar, sob exame, refere-se a impossibilidade de concessão de quaisquer forma de melhoria remuneratória aos servidores públicos seja por meio de vantagem pessoal em razão do exercício do cargo ou atividade em condições especiais, como o aumento, o reajuste ou a adequação do vencimento, conforme o art. 8º, inciso I. Outrossim, reitera a proibição de "criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório" e "criar despesa obrigatória de caráter continuado", de acordo com os incisos VI e VII do mesmo artigo da LC. Significa dizer que a norma supri-



CÂMARA MUNICIPAL DE BONFINÓPOLIS DE MINAS

REGIÃO GEO-ECONÔMICA DE BRASÍLIA

Rua Dom Elizeu, 51 – CEP 38.650-000 – Bonfinópolis de Minas – MG

CNPJ/MF 20.571.501/0001-35, Telefone (38) 3675-1401

miu, pro tempore, prerrogativa dos Chefes dos Poderes Executivos dos Entes Políticos da iniciativa de lei local versando sobre a carreira de servidores públicos, bem como a atribuição dos órgãos legislativos de discutir e votar tais proposições. Trata-se, na prática do efetivo congelamento linear das remunerações de todos os servidores públicos, pelo menos, até fins de 2021.”

Paulo Modesto estampada no texto *Teto Constitucional de Remuneração dos Agentes Públicos: uma crônica de mutações e emendas constitucionais*, exposto no II Congresso Brasiliense de Direito Constitucional, realizado em Brasília, em 27.10.2000, assim pontua sobre a natureza eventual das diárias:

"As indenizações não poderão ser consideradas no limite constitucional de remuneração por razões singelas:

- a) em razão do princípio da igualdade, pois se despesas adicionais e trabalho adicional não autorizarem ressarcimento ou compensações, haveria desequilíbrio de situações jurídicas (ex. direito de utilização de apartamento funcional e direito a ressarcimento de despesa com moradia se inexiste apartamento funcional disponível; despesas de diária, locomoção etc.);*
- b) pela razão de que as parcelas indenizatórias não integram, a todo rigor, a remuneração do agente público, constituindo valores pagos em caráter eventual (ex. diárias de viagem), não devendo integrar os limites constitucionais de remuneração."*

Mesmo do ponto de vista do Direito Financeiro, a classificação orçamentária indica que as diárias são contabilizadas à conta do Grupo de Natureza de Despesa 3 (**Outras Despesas Correntes**) e não à conta do Grupo de Natureza de Despesa 1 (**Pessoal e Encargos Sociais**), de sorte que não impactam o limite de gastos de pessoal previsto na LRF.

De outro lado, sabe-se que as normas jurídicas não contém expressões inúteis e que os termos nelas utilizados devem ser interpretados de forma sistemática, integrada e teleológica e não literalmente. Ao utilizar a expressão “**benefícios** indenizatórios” o legislador, na esteira do entendimento do Ministério de Contas do Distrito Federal, excluiu qualquer verba indenizatória de caráter transitório e eventual e incluiu, evidentemente, aquelas de natureza permanente, como, por exemplo, o auxílio-alimentação, que é um benefício e que tem caráter indenizatório.

Não se pode perder de vista também que o legislador valeu-se do termo “**benefício**” indenizatório, o que também nos remete ao conceito previdenciário desse tipo de benefício, como acontece com o auxílio-acidente.



CÂMARA MUNICIPAL DE BONFINÓPOLIS DE MINAS

REGIÃO GEO-ECONÔMICA DE BRASÍLIA

Rua Dom Elizeu, 51 – CEP 38.650-000 – Bonfinópolis de Minas – MG

CNPJ/MF 20.571.501/0001-35, Telefone (38) 3675-1401

Não se pode perder de vista também que o legislador valeu-se do termo "benefício" indenizatório, o que também nos remete ao conceito previdenciário desse tipo de benefício, como acontece com o auxílio-acidente.

Força concluir, portanto, que as diárias, por serem verbas (ainda que de natureza indenizatória) e não benefícios, por terem caráter eventual e por serem concedidas em caráter transitório, não estão abrangidas pela vedação contida no inciso VI do artigo 8º da Lei Complementar 173, de 2020, seja pela sua própria natureza, seja por não constituir, em sentido estrito, benefício de caráter indenizatório.

Quanto aos dispositivos do projeto de lei analisado, ressalto que anda em perfeita simetria com a natureza jurídica das diárias, conferindo tratamento compatível com os princípios que regem a Administração Pública.

De fato, o texto exige a apresentação de relatórios de viagens, a título de prestação de contas, estabelecendo prazos e impondo a comprovação mediante documentos; impõe limite para concessão de diárias; disciplina o procedimento a ser utilizado quando as viagens forem realizadas em veículo oficial; trata das hipóteses de viagem em veículo particular; regulamenta as despesas com a locomoção através de transporte ferroviário, rodoviário coletivo e aéreo e proíbe a concessão de diárias nos deslocamentos inferiores à 100 (cem) quilômetros, entre outras disposições pertinentes e relevantes.

III – CONCLUSÃO:

Ante o exposto, opina-se pela possibilidade jurídica da tramitação, discussão e votação do projeto de Lei ora examinado. Ressaltando que a boa técnica legislativa deve ser empregada no benefício da qualidade das leis produzidas por esta Casa.

Sala das Comissões, 09 de março de 2021.

Vicente Marcos Alves Brandão

Vereador VICENTE MARCOS ALVES BRANDÃO

Aprovado (X) Rejeitado () em turno único, por
(13) votos favoráveis (00) votos contrários e
(00) abstenções

Relator

7/7

Sala das sessões 04 103 12021

Pedro Góes Cardoso

Bonfinópolis de Minas - MG

*Presidente da Comissão de Legislação,
Justiça e Retorno.*