



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER O7-A/ CJLEG
PROTOCOLO: 311/2022
DATA ENTRADA: 10 de Fevereiro de 2022
PROJETO DE LEI Nº 9.223

Ementa: Dispõe sobre a instituição de Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar Municipal – CEAPM, institui verba de representação atribuída ao Presidente da Câmara Municipal e dá outras providências.

I. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, sobre projeto que dispõe sobre a instituição de Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar Municipal – CEAPM, institui verba de representação atribuída ao Presidente da Câmara Municipal e dá outras providências, projeto de Lei nº 9.223/2022 de autoria da Mesa Diretora.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“O Congresso Nacional e a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, assim como assembleias legislativas e câmaras de vereadores de outros estados e municípios brasileiros, ajustaram suas legislações referentes à concessão de verba indenizatória, transformando-a em Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar, visando aperfeiçoar os procedimentos para harmonizar aos princípios*



constitucionais e à legislação que rege a administração, as finanças e a transparência públicas, em consonância com recomendações dos órgãos de controle.”.

É o relatório.

Passo a opinar.

II. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores e Vereadoras que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento Municipal.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste **parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe sobre as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o **Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer**, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – **As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)



Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo comum em diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. **Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, **serve apenas como norte**, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, **não havendo substituição e nem obrigatoriedade em sua aceitação** e, portanto, **não atentando contra a soberania popular** representada pela manifestação dos Vereadores.

III.ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seus autores, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que a Mesa Diretora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



Compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, abrangendo, desta maneira, dispor sobre sua própria organização e funcionamento, suplementando, se for o caso, a legislação federal e Estadual, no que couber, como deixa claro o art.30 da Carta Magna, em *verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber;

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão, a indicação de matéria de competência legislativa municipal, cumprindo o requisito do interesse local.

IV.DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria de dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) as **leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

V.DO MÉRITO

5.1 – Da Competência para Apresentação:



O projeto de lei em estudo trata da instituição de Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar Municipal – CEAPM, institui verba de representação atribuída ao Presidente da Câmara Municipal e dá outras providências.

É indubitável que a competência para a apresentação de projetos que tratem da organização, indenização e estruturação da Câmara Municipal é da **Mesa Diretora**, nos termos do Art. 37, inciso II, da LOM, *verbis ad verbum*:

Art. 37 – À exceção do Inciso I, deste Artigo, que é regulado pelo parágrafo único, do artigo 22, desta Lei Orgânica, **é da competência exclusiva da Mesa da Câmara a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:** (Emenda organizacional nº 06/1998).

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos de seus servidores, **sua organização e funcionamento;**

II - **fixação do aumento de remuneração de seus servidores;**

Além do mais, o projeto de lei está acompanhado de **DECLARAÇÃO** do Presidente da Câmara Municipal de Caruaru, o qual indica que o aumento de despesas com o CEAPM e a Verba de Representação Indenizatória, possuem adequação orçamentária e financeira com as leis orçamentárias do município, bem como preenche os requisitos exigidos na LC nº 101/2000, eis o conteúdo:

A CEAPM – Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar Municipal contemplará os 23 (vinte e três) vereadores ao valor individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), o custo mensal será de R\$ 46.000,00 (quarenta e seis mil reais) e anual de R\$ 552.000,00 (quinhentos e cinquenta e dois mil reais), caso, sejam totalmente utilizados os recursos autorizados.

A - QUANT GABINETES	B - VALOR MENSAL INDIVIDUAL	C - VALOR TOTAL MÊS (A X B)	VALOR TOTAL ANUAL (C X 12 MESES)
23	2.000,00	R\$ 46.000,00	R\$ 552.000,00

Em relação à verba de representação do Presidente da Câmara, terá o custo mensal de R\$ 9.000,00 (nove mil reais) e anual de R\$ 108.000,00 (cento e oito mil reais).

Considerando o custo da CEAPM (R\$ 552.000,00) e da verba de representação (R\$ 108.000,00), teremos o custo anual total de R\$ 660.000,00 (seiscentos e sessenta mil reais).



No tocante a verba de representação do Presidente, prevista no Art. 15 da proposição, como se trata de continuidade de indenização, não há aumento de despesa da Câmara Municipal, visto que se trata de continuidade de programação já prevista no orçamento, eis a dotação:

VERBA DE REPRESENTAÇÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

UNIDADE GESTORA: Câmara Municipal de Vereadores de Caruaru

ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO: 1000 – PODER LEGISLATIVO

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 1001 – CORPO DELIBERATIVO

FUNÇÃO: 01 – LEGISLATIVA

SUBFUNÇÃO: 031 – AÇÃO LEGISLATIVA

PROGRAMA: 101 – GESTÃO ADMINISTRATIVA DO PODER LEGISLATIVO

AÇÃO: 2.6 – Verba Indenizatória do Presidente da mesa Diretora da Câmara de Vereadores

Fonte/Destinação de Recursos: 101 – MSC – 1.501.0000 – Recursos Próprios

Portanto, a despesa aumentada não afetam o desempenho do Poder Legislativo Municipal, pois os impactos estão condizentes com os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme preconiza a Constituição Federal.

5.2 – Da Posição dos Tribunais sobre o CEAPM e Verba de Representação:

Para o Superior Tribunal de Justiça, as verbas recebidas por parlamentares a título de ajuda de custo de **gabinete têm natureza indenizatória**, razão por que não incide o imposto de renda:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPOSTO DE RENDA. ART. 43 DO CTN. **VERBAS PERCEBIDAS POR PARLAMENTARES A TÍTULO DE AJUDA DE CUSTO E PELO COMPARECIMENTO A SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS. NATUREZA JURÍDICA INDENIZATÓRIA.** NÃO- INCIDÊNCIA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. O fato gerador do imposto de renda é a aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica decorrente de acréscimo patrimonial, nos termos do art. 43 do CTN. Não se enquadra nesse conceito, portanto, as verbas de

caráter indenizatório destinadas ao custeio de despesas relacionadas à atividade parlamentar. 2. Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1269269/PE, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/06/2012, DJe 26/06/2012)

Em alguns precedentes, considerando que o juízo de origem entendeu por demonstrada a referida reposição dos gastos (em razão da previsão legislativa exigindo necessário acerto de contas pelo parlamentar), **o STJ negou seguimento ao recurso da Fazenda Nacional, reiterando a jurisprudência de que a ajuda de custo de gabinete possui, como regra, natureza indenizatória:**

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. IMPOSTO DE RENDA SOBRE VERBAS RECEBIDAS POR PARLAMENTAR DENOMINADAS COMO COTAS DE SERVIÇOS. NÃO INCIDÊNCIA.

1. Não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que adota fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia. **2. As verbas de gabinete recebidas pelos parlamentares, embora pagas de modo constante, não se incorporam aos seus subsídios. Precedentes do STJ e do STF.** 3. É que a incidência do imposto de renda sobre a verba intitulada "ajuda de custo" requer perquirir a natureza jurídica desta: a) se indenizatória, O que, via de regra, não retrata hipótese de incidência da exação; ou b) se remuneratória, ensejando a tributação.

4. In casu, a instância a quo, com ampla cognição fático-probatória, assentou que a verba denominada como cotas de serviço percebida pelo parlamentar (auxílio moradia, passagem, correspondência e telefone) tem natureza indenizatória, não constituindo, portanto acréscimo patrimonial.

5. Recurso especial parcialmente conhecido e nessa extensão, não provido.

(REsp 1.074.152/RO, Relator Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 19/08/2009). Grifou-se

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. IMPOSTO DE RENDA. VERBA DE GABINETE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DESPESAS. NATUREZA SALARIAL. NECESSIDADE DE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. **1. A jurisprudência do STJ possui entendimento de que os rendimentos percebidos a título de Verba de Gabinete somente se classificariam como não tributáveis, detendo caráter indenizatório, se realmente destinados a ressarcir os gastos do parlamentar. Caso contrário, os valores recebidos que não guardem essas características são considerados salários, sujeitos, portanto, à incidência do imposto de renda, independentemente da sua denominação.**

2. O acórdão recorrido expressamente consignou que, no caso presente, a autora não comprovou as despesas realizadas para manutenção do gabinete, tais como aquisição de material de expediente, passagens, combustível, assistência social, etc. **3.** Rever tal entendimento implica, como regra, reexame de fatos e provas, obstado pelo teor da Súmula 7/STJ. **4.** Agravo Regimental não provido.



(AgRg no AgRg no REsp 1397543/AL, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/04/2014, DJe 18/06/2014)

Por sua vez, o TJPE, por meio da **Lei Complementar nº100/07**, trata as seguintes verbas como de **cunho indenizatório**, tal como as previstas no projeto de lei em esboço:

(...)

IV - retribuição pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento;

V - exercício da Presidência do Tribunal de Justiça e do Conselho da Magistratura, da 1ª Vice-Presidência do Tribunal de Justiça, da 2ª Vice-Presidência do Tribunal de Justiça e da Corregedoria Geral da

Justiça;

VI - investidura como Diretor do Foro;

VII - exercício cumulativo;

VIII - substituições administrativas;

X - exercício de presidência de turmas julgadoras e efetiva participação em comissões permanentes no âmbito do Tribunal de Justiça, do Conselho da Magistratura e do Conselho de Administração da Justiça Estadual;

XI - exercício de função de direção de Escola de Magistrados e Centro de Estudos Judiciários;

XI - exercício de função de Diretor Geral, Vice-Diretor Geral e Juiz Supervisor da Escola Judicial e de direção do Centro de Estudos Judiciários;

XII - exercício da função de Ouvidor Judiciário;

XIII - exercício como Juiz Auxiliar na Presidência, na Vice-Presidência do Tribunal de Justiça e na Corregedoria Geral da Justiça;

XIV - coordenação geral e regional de serviços especializados, como diretorias regionais e especializadas, Infância e Juventude, voluntariado e Juizados Especiais, ou pela participação em

Turma

Recursal;

(...)

XVI - ajuda de custo para mudança e transporte;

XVII - auxílio-moradia;

XVIII - diárias;

XIX - auxílio-funeral;

XX - indenização de transporte;

XXIII - devolução de valores tributários e/ou contribuições previdenciárias indevidamente recolhidos;

XXVII - demais verbas excluídas por Lei.



Instado à manifestação, o e. Presidente do TJPE, Desembargador Adalberto de Oliveira Melo, encaminhou esclarecimentos feitos pela Secretaria de Gestão de Pessoas daquele tribunal (3759965), **a qual informou que as rubricas pagas aos magistrados não se submetem ao teto remuneratório em decorrência de previsão expressa da Lei Complementar n. 100/2007, do Estado de Pernambuco.**

Portanto, **ainda que hajam inúmeros precedentes do STJ reconhecendo irrestritamente a natureza indenizatória da ajuda de custo de gabinete recebida por parlamentares, bem como a posição do TJPE,** necessário ressaltar que, segundo a proposição, as verbas correspondem a despesas ordinárias para consecução da atividade parlamentar e estão sujeita a prestação de contas que atestam sua higidez (perfeita correspondência entre valores "pagos" e "repostos" [sem acréscimo de renda], conforme determinam os julgados supracitados,

5.3 – Posição de Tribunal de Contas de Pernambuco:

O Tribunal de Contas de Pernambuco, em consulta disponível no site: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/132-2014/dezembro/1425-tribunal-responde-consulta-sobre-verba-de-representacao>. Entende que a verba de representação tem natureza estritamente indenizatória, em razão da relevante função diferenciada exercida pelo presidente. Eis o acórdão:

CONSIDERANDO que foram atendidos os requisitos para admissibilidade do presente processo de Consulta;

CONSIDERANDO a necessidade de uniformização de entendimento no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE/PE;

CONSIDERANDO precedentes antigos e mais recentes deste TCE-PE e também deliberações de outros tribunais;

CONSIDERANDO a natureza indenizatória da verba, não se adequando ao conceito de folha de pagamento;

CONSIDERANDO o que dispõem os artigos 2º, inciso XIV, 47 e 70, inciso VI, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco) combinados com o artigo 197 do Regimento Interno deste Tribunal;

Voto pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, que se responda:

A verba de natureza indenizatória do presidente de Câmara de Vereadores não deve ser incluída no cálculo do percentual a que se refere o parágrafo 1º do artigo 29-A da Constituição Federal (com redação da Emenda 25).

Determino, que seja encaminhada cópia do mesmo à Coordenadoria de Controle Externo - CCE, para observar o entendimento nas contas pendentes de instrução processual.

Determino, ainda, que seja oficiada a UVP, devido ao caráter geral da consulta.

Dessa forma, indubitável a legalidade da proposta pelo projeto de lei, visto toda a estrutura normativa supracitada, restando assim atendidos os requisitos legais e jurídicos.

6 DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares à proposição.



7 CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica Legislativa **pela legalidade e constitucionalidade, da proposição de nº 9.223/2022**, sem emendas, estando apta para seguir os trâmites processuais.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 15 de Fevereiro de 2022.

ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
|ANALISTA LEGISLATIVO- ESP. DIREITO|
MAT.740-1 – CJL

De acordo.

DR. JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL