



Câmara Municipal de Muniz Freire
Estado do Espírito Santo
Procuradoria-Geral

PARECER JURÍDICO DA PROCURADORIA GERAL

PROCESSO Nº. 74/2024

PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº. 12/2024

AUTORIA: MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE MUNIZ FREIRE - ES

EMENTA: “CONCEDE ABONO AOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

I. RELATÓRIO.

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei do Poder Legislativo nº 12/2024, que dispõe sobre a concessão de abono pecuniário, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), aos servidores do Poder Legislativo, referente somente ao mês de dezembro de 2024.

Instruem o pedido, no que interessa: **(i)** Mensagem ao Projeto de Lei; **(ii)** Declaração de Atendimento ao Limite Pessoal definido pela LRF; **(iii)** Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira; **(iv)** Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro; **(v)** Minuta do Projeto de Lei nº 12/2024.

É o breve relatório, segue Parecer opinativo.



Câmara Municipal de Muniz Freire
Estado do Espírito Santo
Procuradoria-Geral

II. FUNDAMENTAÇÃO.

II.I. DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA.

Inicialmente cumpre destacar que é competência da Câmara Municipal a criação de Leis que visam regulamentar questões internas relacionadas a seus Servidores. Por esta razão não cabe a estranhos ao Poder Legislativo a iniciativa de projetos dessa envergadura.

Quanto ao aspecto formal, nada obsta a tramitação do projeto, eis que utiliza a via correta para a apreciação da matéria e preenche os requisitos estabelecidos nos art. 190, alínea “b” e art. 202, ambos do Regimento Interno desta casa de leis.

Adentrando na análise do projeto de lei, inicialmente cumpre observar que **cabe a Câmara Municipal legislar sobre a fixação da remuneração de seus servidores.** conforme estipulam os art. 24, inciso II e art. 28, inciso III, alíneas “f” e “g”, ambos da Lei Orgânica do Município, bem como art. 4º, incisos III e V e art. 24, inciso II, ambos do Regimento Interno deste Casa, veja:

Art. 24 À Mesa, dentre outras atribuições, compete: [...]

II - organizar os serviços administrativos da Câmara com a criação, a transformação ou a extinção de cargos, empregos e funções e **a fixação da respectiva remuneração;**

Art. 28 Compete privativamente à Câmara Municipal:

III - dispor sobre:

f) a fixação ou a alteração da remuneração de seus servidores;

g) a política remuneratória de seus servidores;

Art. 4º Compete privativamente à Câmara Municipal:



Câmara Municipal de Muniz Freire
Estado do Espírito Santo
Procuradoria-Geral

III - organizar os serviços administrativos internos e prover os cargos respectivos, bem como criar, transformar ou extinguir cargos, empregos, cargos comissionados e funções públicas do Poder Legislativo, **aumento de sua remuneração, a política remuneratória de seu pessoal, além da criação, fixação e alteração de vantagens de seu pessoal**, seu regime jurídico, plano de carreira e seu estatuto;

V - a iniciativa de leis para a fixação e alteração da remuneração e dos vencimentos de seu pessoal, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 24 À Mesa da Câmara Municipal compete privativamente:

II - organizar os serviços administrativos da Câmara com a criação, a transformação ou a extinção de cargos, empregos e funções **e a fixação da respectiva remuneração**;

Diante disso, firma-se entendimento que cabe a esta Casa de Leis a elaboração de normas que orientam a fixação da remuneração de seus Servidores, por óbvio caberá à modificação ou criação de mecanismos acessórios ao mesmo, como no caso em tela a concessão de abono.

II.II. DO INSTRUMENTO LEGISLATIVO.

Inicialmente, cumpre destacar que o abono de fim de ano, também chamado de abono natalino, é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 7º, inciso VIII, sendo estendido aos servidores públicos pelo artigo 39, §3º.

Ademais, o instrumento normativo para fixação de abono de fim de ano é a Lei, conforme entendimento firmado pelo TCEES no Acórdão nº 01384/2022-1, senão vejamos:

(...) Desta feita, desnecessários maiores apontamentos, visto que, somente poderia ser criada e recebida pelos mesmos com prévia regulamentado em lei (estrito senso), o que afasta a possibilidade destes gastos se enquadrarem como assuntos interna corporis, que prescindem de lei em sentido estrito para a sua realização. **(...) Pois bem, quanto a verba referente ao abono natalino, verifica-se que sua criação obrigatoriamente deve ser precedida de lei ordinária, uma vez que a Constituição Federal (art. 37, X), ao se referir a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39, determina que somente**



Câmara Municipal de Muniz Freire
Estado do Espírito Santo
Procuradoria-Geral

poderiam ser fixados ou alterados por lei específica (sentido formal), observada a iniciativa privativa em cada caso. (...). (TCEES, Acórdão nº 01384/2022-1, Relator Rodrigo Coelho do Carmo).(Grifo Nosso)

II.III. DA REGULARIDADE FISCAL.

Em que pese o Projeto de Lei preveja aumento com despesa pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta dias) anteriores ao final do mandato, o valor será pago em uma única parcela, não havendo a criação de despesas que se prolongam no decorrer do tempo.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo já firmou entendimento de que a concessão de abono poderá ocorrer nos últimos 180 (cento e oitenta dias) de mandato, sem infringir o art. 21 da LRF, senão vejamos:

“PARECER/CONSULTA TC-001/2012 PROCESSO - TC-6955/2008 INTERESSADO - CÂMARA MUNICIPAL DE PANCAS ASSUNTO - CONSULTA PERMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL PARA CONCESSÃO DE ABONO PECUNIÁRIO AOS SERVIDORES NOS TERMOS DO ARTIGO 21 DA LRF - POSSIBILIDADE POR MEIO DE LEI EM SENTIDO ESTRITO/FORMAL

Por todo o exposto, opina-se no sentido de que a presente consulta deve ser respondida no sentido de que a concessão de abono pecuniário pela Câmara Municipal a servidores efetivos, comissionados, contratados temporariamente, cedidos e inativos, possa acontecer por meio de lei em sentido estrito/formal, de iniciativa da respectiva casa, aprovada mesmo durante o período de 180 dias, observados os limites previstos no art. 20, da LRF, bem como o estabelecido no art. 16 do mesmo diploma legal e no art. 169, § 1º, da CF.”

[Finanças públicas. LRF. Despesa com pessoal. Fim de mandato. Abono pecuniário]
ACÓRDÃO TC-1108/2019 – PRIMEIRA CÂMARA

Trata-se de Prestação de Contas Anual, do exercício 2018, relativa à Câmara Municipal de Alegre, sob a responsabilidade do Sr. (...).

(...) Quanto ao item 2.3 “Aumento de despesa com pessoal pelo titular do poder nos últimos 180 dias de seu mandato”, assim se pronunciou a Área Técnica em sede de análise conclusiva:



Câmara Municipal de Muniz Freire
Estado do Espírito Santo
Procuradoria-Geral

(...) *Conforme as razões de defesa encaminhadas, o município concedeu, por meio da Lei Municipal nº 3.525/2018, de 27/12/2018 (Anexo 4 da Peça Complementar 14410/2019-5), Abono de Natal aos servidores do Poder Legislativo Municipal, no valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) a serem pagos no mês de dezembro de 2018, aos servidores ativos, inativos e comissionados.*

Portanto, o acréscimo na folha do mês de dezembro de 2018, conforme justifica, se explica pelo pagamento de abono de natal a 9 (nove) servidores comissionados, totalizando R\$ 13.500,00 (treze mil e quinhentos reais) e 7 (sete) servidores efetivos, totalizando R\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos reais).

Assim, tal pagamento estaria em consonância ao entendimento firmado por esta Corte de Contas, por meio do Parecer em Consulta 001/2012, já citado no texto do Relatório Técnico 00190/2019-8, que considerou possível tal concessão “mesmo durante o período de 180 dias, observados os limites previstos no art. 20, da LRF, bem como o estabelecido no art. 16 do mesmo diploma legal e no art. 169, § 1º, da CF”.

(...) Acolhemos as razões acima no sentido de se afastar o indicativo de irregularidade, e a utilizamos como razões de decidir.

Nesse mesmo sentido firmou o entendimento o Tribunal de Contas da União - TCU, por meio do Acórdão nº. 1106/2008:

ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE CARGO DE ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. **NULIDADE DE ATO DE QUE RESULTE AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL EXPEDIDO NOS CENTO E OITENTA DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO PODER OU ÓRGÃO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA NORMA. EXISTÊNCIA DE INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS IMUNES À VEDAÇÃO CONTIDA NO DISPOSITIVO FISCAL.** INAPLICABILIDADE AO CONCURSO EM RAZÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DA CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA, E DA CONFORMIDADE DO CERTAME À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DEMAIS DISPOSITIVOS DA LEI FISCAL. [...]

11. Conforme se verifica do dispositivo transcrito, o caput do artigo 21 estabelece a nulidade do ato que provoque aumento da despesa com pessoal, em sentido genérico, dando a entender, em princípio, que a vedação alcançaria todo e qualquer ato que represente aumento de despesa. **Todavia, esse entendimento resultaria na inviabilização da atividade estatal na execução dos serviços que devem ser prestados à coletividade, uma vez que a administração pública estaria impedida, inclusive, de praticar atos de continuidade administrativa, desde que deles resultasse aumento de despesa com pessoal. Assim, o ato será nulo se, além de provocar aumento de despesa, também desatenda as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, o disposto no art. 37, inciso XIII, e art. 169, § 1º, da Constituição Federal e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. [...]** 13. Já o preceito contido no



Câmara Municipal de Muniz Freire
Estado do Espírito Santo
Procuradoria-Geral

parágrafo único do referido art. 21, além do cunho de moralidade pública implícito no citado dispositivo legal, visa coibir a prática de atos de favorecimento relacionados com os quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato (contratações, nomeações, atribuição de vantagens etc.), no sentido de evitar o crescimento das despesas de pessoal, o conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões.[...] **14. Entretanto, apesar de ser direcionado a todos os administradores públicos, o citado dispositivo, da mesma forma que o caput do artigo 21, não pode ser interpretado literalmente, sob pena de inviabilizar a administração nos últimos 180 dias da gestão de seus dirigentes, uma vez que, se assim fosse, nesse período, estariam impedidos de realizar qualquer tipo de ato que resultasse aumento de despesa.** Dessa forma, considerando que o objetivo da norma contida no Parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 é assegurar a moralidade pública, não pode ela atingir as ações dos administradores voltadas para o atingimento das metas previstas no planejamento do órgão. 15. Assim, para que haja a incidência da vedação prevista no mencionado dispositivo legal, com a conseqüente nulidade dos atos, é necessário que estes se apresentem conjugados dos seguintes pressupostos: resultar aumento da despesa com pessoal, refletir ato de favorecimento indevido e ser praticado nos 180 dias que antecedem o final do mandato. **16. Como consequência lógica, a nulidade prevista deixa de incidir sobre os atos de continuidade administrativa que, guardando adequação com a lei orçamentária anual, sejam objeto de dotação específica e suficiente, ou que estejam abrangidos 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, com compatibilidade com o Plano Plurianual e a com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

A autora Maria Sylvia Di Pietro também já explanou este tema em suas teses, afirmando que a proibição da LRF não abarca o abono de fim de ano, desde que as despesas não extrapolem o limite com orçamento:

[..] nada impede que atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento da despesa seja compensado com atos de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal. (MARTINS, 2001, p. 156).

Diante do exposto, entende-se que o pagamento previsto no projeto de Lei em apreço não infringe a vedação disposta no art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000.



Câmara Municipal de Muniz Freire
Estado do Espírito Santo
Procuradoria-Geral

II.IV. DA NÃO VEDAÇÃO DA LEI ELEITORAL.

Sabidamente, durante o período eleitoral, a legislação brasileira impõe restrições específicas para garantir a equidade e a transparência das eleições, conforme estabelece a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e demais normas correlatas. Algumas dessas restrições iniciam-se três meses antes do pleito e se estendem até a posse dos eleitos. Dentre essas restrições, destacam-se aquelas que visam suprimir ou readaptar vantagens a servidores.

Nesse sentido, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, é clara ao vedar que a supressão ou readaptação de vantagens, ou ainda, revisão da remuneração, senão vejamos:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, **suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e**, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

VIII - **fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição**, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

Cumpre observar que as condutas vedadas pelo referido dispositivo visam salvaguardar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais a fim de impedir que haja favorecimento de algum candidato. Contudo, essa restrição visa impedir o uso da máquina pública para fins eleitoreiros, e não se aplica a benefícios regularmente previstos e obrigatórios, como o décimo terceiro e abono.



Câmara Municipal de Muniz Freire
Estado do Espírito Santo
Procuradoria-Geral

O projeto de Lei analisado não visa readaptar nenhuma vantagem ao Servidor, “apenas fixa uma remuneração de caráter eventual, configurando-se uma espécie de incentivo a categoria, que não está relacionada a nenhuma hipótese de incidência específica” (TCEES, Parecer Consulta nº 002/2015).

Diante disso, verifica-se que a concessão de abono de fim ano, que é concedida regularmente aos Servidores desta Casa de Leis, não transgride a vedação disposta na Lei eleitoral.

III. DA ANÁLISE DA PROCURADORIA JURÍDICA.

Importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica se cinge somente à matéria jurídica envolvida, nos termos de 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 e da decisão do Plenário.

Ainda, esta Procuradoria Jurídica, não sendo competente para se pronunciar sobre a parte de cunho técnico, contábil e financeiro, não detectou impedimentos incidentes sobre a propositura deste Projeto de Lei. No mais, salientamos a importância dos Vereadores analisarem com atenção os anexos, constantes do Projeto de Lei, tendo em vista que são de suma importância para a tomada de decisão.

Destarte, ressaltamos que incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas razões e pertinência temática do projeto, motivo pelo qual o presente posicionamento contém natureza opinativa, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.



Câmara Municipal de Muniz Freire
Estado do Espírito Santo
Procuradoria-Geral

IV. CONCLUSÃO.

Destarte, após detida análise, com o amparo legal e jurisprudencial, e em observância às declarações de adequações da LRF, adequação orçamentária e estimativa de impacto financeiro, entende-se pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 12/2024**, bem como sua viabilidade diante da Lei de Responsabilidade Fiscal e das vedações do período eleitoral.

Muniz Freire, ES, 13 de dezembro de 2024.

LUCAS DALLAPICOLA TEIXEIRA MIRANDA - OAB/ES 23.520

Procurador-Geral

DAVI DICKSON MEROTO LAMAS PEREIRA - OAB/ES 33.592

Assessor de Apoio Jurídico