



# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 050/2019.

**Dispõe sobre o Projeto de Lei CMI n.º 024/2019, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal.**

## **I – RELATÓRIO:**

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da Mesa Diretora da Câmara Municipal que **“Dispõe sobre a concessão de abono pecuniário aos servidores do Poder Legislativo do Município de Ibiracú.”**

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 11/11/2019 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 12/11/2019.

Após a apresentação de estudo de técnica legislativa, os presentes autos foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:**

### **A – Fundamentos da Proposição:**

Trata-se de proposição que objetiva conceder aos servidores da Câmara Municipal de Ibiracú, no mês de dezembro/2019, abono pecuniário no valor de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais), a ser pago em parcela única, não incorporável na remuneração a qualquer título.

A concessão do abono, a rigor, não encontra qualquer óbice constitucional ou legal, uma vez que sua concessão está sendo viabilizada por intermédio de lei específica, em valor certo e determinado, igual para todos os servidores do Legislativo, existindo recursos e dotação orçamentária para fazer face a tal despesa, conforme se depreende das declarações que instruem a proposição e, bem assim, não comprometerá qualquer dos limites e prioridades da Casa.

A propósito da matéria, o Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em consulta formulada pela Câmara Municipal de Pancas acerca da possibilidade de concessão de abono pecuniário aos servidores, destacou o seguinte, *in verbis*:



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

"(...) De uma forma geral, não há óbice constitucional para que a Administração Pública conceda abonos para servidores públicos (lato sensu). Os abonos são benesses concedidas pelos governantes ao seu quadro de pessoal e, como tal, possuem caráter eventual. Representam uma espécie de incentivo para a categoria, não estando relacionados a qualquer hipótese de incidência específica.

Quanto à forma de concessão, devem observar o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal (CF), que estabelece a necessidade **lei específica** para fixar a remuneração de servidores, respeitada a **iniciativa privativa** em cada caso.

Essa lei deve ser compreendida em sentido estrito/formal, conforme entendimento do STF: Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o **princípio da reserva de lei**. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, **lei específica**. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cautelar deferida. Tal regra se aplica ao universo de servidores citados na consulta, a saber: servidores efetivos, comissionados, contratados, cedidos e inativos.

Embora não tenha havido especificação pelo consultante, considera-se como contratados aqueles que laboram no Município mediante designação temporária (art. 37, IX, da CF). No que tange aos cedidos, há duas possibilidades. A primeira se refere àqueles que são emprestados pelo Município a outro órgão ou entidade. Entende-se possível a concessão do benefício, por se tratarem de servidores que pertencem originariamente à Câmara. A segunda se refere àqueles que estão prestando serviço neste órgão legislativo, advindos de outros órgãos ou entidades por cessão, que também podem ser absorvidos pela lei concessiva, considerando que o Município tem usufruído de sua força de trabalho. (...)" (Parecer/Consulta TC-001/2012

(DOE: 25/01/2012, pág. 16)

A matéria é veiculada via Projeto de Lei; existe declaração do ordenador de despesas no sentido de que o gasto previsto possui adequação financeira e orçamentária e não comprometerá a atuação do Legislativo, além do que serão observados todos os limites das despesas fixados na Constituição e nas Leis Ordinárias.

### **B - Constitucionalidade Formal:**

De se ressaltar que a inconstitucionalidade formal ocorre quando há algum tipo de vício no processo de formação das normas, seja no processo legislativo de sua elaboração, seja em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

A inconstitucionalidade formal orgânica decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato. Portanto, necessário verificar se a competência para elaboração do Projeto de Lei é da União, do Estado ou de Município.

Dentro do panorama de distribuição de competências erigido pela CRFB/1988, em especial com base no que determina o princípio federativo estabelecido expressamente em seus arts. 1<sup>o</sup> e 29<sup>2</sup>, tem-se que a autonomia legislativa de cada ente federativo é assegurada nos termos da Carta da República, desde que atendidos os seus preceitos e princípios.

A propositura em questão objetiva a concessão de abono aos servidores do Poder Legislativo. Trata-se, pois, de matéria financeira e de organização do serviço interno da Câmara, ou seja, de exclusivo interesse do Legislativo, portanto, afeta à competência do respectivo Poder Legislativo Municipal, e reservada à Mesa Diretora da Casa.

Superada a questão da competência legislativa, passa-se à análise da inconstitucionalidade formal propriamente dita, que decorre da inobservância do devido processo legislativo. Neste ponto, deve-se verificar se existe vício no procedimento de elaboração da norma, seja na fase de iniciativa (vício formal subjetivo), seja em fases posteriores (vício formal objetivo).

Analisando o aspecto da *inconstitucionalidade formal subjetiva*, isto é, da iniciativa para deflagrar o presente Projeto de Lei, tem-se que a Constituição Federal<sup>3</sup>, assim, como a Lei Orgânica Municipal<sup>4</sup>, asseguram a independência dos Poderes Legislativo e Executivo, ambas em seu art. 2<sup>o</sup>. Com efeito, nenhum dos Poderes pode interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em regra constitucional, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.

Com fulcro em tal princípio, a Constituição Federal, em algumas hipóteses, reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos como forma de subordinar a eles a conveniência e a oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Art. 1<sup>o</sup>. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

<sup>2</sup> Art. 29. O Município rege-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

<sup>3</sup> Art. 2<sup>o</sup>. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>4</sup> Art. 2<sup>o</sup>. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

<sup>5</sup> MENDES, Gilmar Ferreira de; Branco, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional, 6<sup>a</sup> edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 902.



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

Neste prisma, estabelece a CF/1988, em seu art. 61<sup>6</sup>, e a Lei Orgânica Municipal, em seus arts. 35<sup>7</sup> e 38<sup>8</sup>, as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa da Mesa da Câmara Municipal. Com efeito, as matérias de ordem financeira, afetas à organização dos serviços administrativos e aos servidores da Casa (como criação de cargos, fixação da remuneração, concessão de gratificações, benefícios, abonos, etc) devem estar inseridas em norma cuja iniciativa é reservada à Mesa Diretora.

Como a proposição é de autoria da Mesa Diretora da Câmara, não há que se falar em vício de iniciativa. Portanto, o presente Projeto de Lei não contém vício formal subjetivo.

Constatada a competência legislativa do Município de Ibiracú e a iniciativa da Mesa Diretora do Legislativo Municipal para apresentar o presente Projeto de Lei, não há que se falar em vício de inconstitucionalidade formal orgânica ou em vício formal subjetivo.

Em relação à espécie normativa adequada para tratar da questão, conforme já destacado inicialmente e, inclusive, sublinhado em Parecer Consulta pelo Egrégio TCEES, deve a matéria ser objeto de lei ordinária específica, o que está sendo observado no caso.

<sup>6</sup> **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:

**I** - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

**II** - disponham sobre:

- a)** criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b)** organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c)** servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d)** organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e)** criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f)** militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

<sup>7</sup> **Art. 35.** A iniciativa de leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

<sup>8</sup> **Art. 38.** Art. 38. É de competência exclusiva da Mesa da Câmara a iniciativa das leis que disponham sobre:

**I** - autorização para abertura de créditos suplementares ou especiais, através do aproveitamento total ou parcial das consignações orçamentárias da Câmara;

**II** - organização dos serviços administrativos da Câmara, criação, transformação ou extinção de seus cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração.

**Parágrafo único.** Nos projetos de competência exclusiva da Mesa da Câmara não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista, ressalvado o disposto na parte final do inciso II, se assinada pela maioria dos membros da Câmara



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

Quanto aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime inicial de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da mesma às Comissões pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI e Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI*).

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõe os termos do art. 189, II e §§ 2º e 4º do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria simples dos membros, desde que presente a maioria absoluta.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

### **C - Constitucionalidade Material:**

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Com efeito, a proposição é materialmente constitucional, posto que existe total conformação dos preceitos da proposição com as normas e princípios materiais da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal.

Não há que se falar em ofensa a princípios, direitos e garantias estabelecidos nas Constituições Federal, Estadual ou na Lei Orgânica Municipal, tampouco ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, e está em linha com os princípios norteadores da Administração Pública, estabelecidos pelo art. 37 da CF/88 e art. 70 da LOM - Lei Orgânica Municipal.

Como se trata de matéria atinente a servidores e finanças públicas, não ocorre violação a Direitos Humanos previstos nas Constituições Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal. Convém destacar que a relação destes direitos constitucionais (*Direitos Humanos*) possui natureza de proteção do indivíduo em face da ação não autorizada juridicamente do Estado. Desta forma, o Projeto de Lei CMI n.º 024/2019 não possui qualquer correlação com esses Direitos Fundamentais, haja vista que não trata de ação incidente sobre os indivíduos presentes na sociedade, mas somente de previsão de concessão de abono (*benesse de caráter eventual/transitório*) ao



# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

quadro de servidores da Câmara, como um incentivo e/ou prêmio pelo trabalho e dedicação.

Assim, o Projeto de Lei CMI nº. 024/2019 está em linha com as regras e princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal e é materialmente constitucional.

## **D - Juridicidade e Legalidade:**

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.<sup>9</sup>

Do ponto de vista da juridicidade, é necessário averiguar se o Projeto de Lei está em sintonia com o ordenamento jurídico e com as decisões dos Tribunais Superiores. Estendendo a análise técnica da proposição, verifica-se que não há oposição na doutrina ou na jurisprudência dos Egrégios Tribunais Superiores que impeça, material ou formalmente, a proposta de ser aprovada.

Registre-se que a proposição, segundo a análise já realizada no item "A" deste tópico, observa a legislação de regência e, de igual forma, sua tramitação, até o momento, respeita as demais formalidades previstas no Regimento Interno.

Assim, o Projeto de Lei em testilha não afronta a legislação federal ou a Lei Orgânica Municipal.

## **E - Técnica Legislativa:**

Da análise dos autos verifica-se que houve estudo técnico proveniente da Secretaria da Câmara, onde se aponta a inexistência de correções a serem procedidas.

## **III - CONCLUSÃO:**

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei CMI n.º 024/2019, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

À consideração superior.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).



# *Câmara Municipal de Ibiracú*

*Estado do Espírito Santo*

Plenário Jorge Pignaton, em 13 de novembro de 2019.

  
**CLAUDIO CALIMAN**  
*Procurador Legislativo*