



# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

**PARECER N.º 070/2022.**

**Dispõe sobre o Projeto de Lei CMI n.º 058/2022, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal.**

## **I – RELATÓRIO:**

Trata-se do Projeto de Lei CMI n.º 058/2022, 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 04/11/2022 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 07/11/2022.

Em sua justificativa, a Mesa Diretora da Casa enfatiza o seguinte, *in verbis*:

"(...)

O pagamento do abono está sendo proposto como forma de reconhecimento do trabalho desenvolvido pelos servidores do Poder Legislativo, especialmente durante os últimos 03 (três) anos, onde se enfrentou um período de muitos desafios em decorrência da pandemia do Covid-19, mas que pela dedicação, empenho e destemor dos servidores, as atividades legislativas e administrativas da Casa não restaram comprometidas, sendo certo, também, que se constitui em incentivo aos mesmos para que sempre se sintam motivados no desempenho de suas funções nesta Casa.

A Câmara Municipal de Ibiracú sempre zelou por uma administração pautada no mais estrito controle e boa aplicação de seus recursos, gastando de forma planejada e eficaz o valor do duodécimo mensalmente repassado pelo Executivo, de forma a atender as demandas internas, sempre com cuidado e eficiência. Por isso, é possível, agora, no final do exercício e sem comprometer qualquer atividade ou contrariar qualquer norma, conceder aos servidores esse abono que anualmente é esperado por todos.

As despesas decorrentes da execução da presente proposição tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e, bem assim, compatibilidade com o PPA e com a LDO, de sorte que inexistem óbices a que a mesma seja aprovada, sendo um incentivo e um reconhecimento pela dedicação e empenho ao serviço por parte dos abnegados servidores que, apesar do pequeno número, se destacam no desempenho de suas funções."

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.





# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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/2022, abono pecuniário no valor de R\$2.000,00 (dois mil 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*:

*"[...] 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.





# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Embora não tenha havido especificação pelo consulente, 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.

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. 1º<sup>1</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.

<sup>1</sup> Art. 1º. 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:





# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

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. 2º. 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>

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

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

<sup>4</sup> Art. 2º. 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*, 6ª edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 902.

<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.





# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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.

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.

---

**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

## **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 058/2022 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 quadro de servidores da Câmara, como um incentivo e/ou prêmio pelo trabalho e dedicação.

Assim, o Projeto de Lei CMI n.º 058/2022 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>

<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

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.

A propósito dessa questão, merece ser registrada uma vez mais o teor do Parecer/Consulta TC-001/2012, publicado no DOE de 25/01/2012, que trata de consulta específica sobre o tema "abono pecuniário" aos servidores do Poder Legislativo, formulado pela Câmara Municipal de Pancas, em confronto com o disposto no art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

Referida consulta, no que importa ao caso em testilha, restou assim respondida, *in verbis*:

*"Além de respeitar a necessidade de lei em sentido estrito/formal e a iniciativa privativa do Poder Legislativo Municipal para os seus servidores, a Câmara deverá observar também o disposto no art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que estabelece o seguinte: Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição; II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20 [grifo nosso]. A expressão "nulidade de pleno direito", segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "é utilizada quando a própria lei já define, com precisão, os vícios que atingem o ato, gerando nulidade que cabe à autoridade apenas declarar, independentemente de provocação". Nesses casos, não há que se falar em convalidação, pois não se trata de caso de nulidade relativa, mas absoluta. A referida autora destaca, ainda, que a intenção do legislador ao estabelecer a regra do parágrafo único foi: [...] impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. No mesmo sentido, Kiyoshi Harada esclarece que: Essa disposição de lato teor ético coíbe a ação danosa do governante. Visa colocar um ponto final no festival de benesses com que eram contempladas determinadas categorias de servidores públicos, no final de governo, com o objetivo de deixar uma boa lembrança e, às vezes, criar embaraços ao sucessor opositor. Para não incorrer na proibição estabelecida no parágrafo único, do art. 21, da LC n. 101/2000, portanto, é importante identificar o que o legislador entendeu como ato que aumenta a despesa com pessoal. Segundo Harada, nesse conceito estão inseridos os atos*





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

## *Estado do Espírito Santo*

constitutivos de direitos praticados no período em questão, como p. ex., a concessão de adicional a servidores públicos com base em lei aprovada nesse interregno. A contrario sensu, não estariam proibidos, segundo o citado autor, a concessão de benefícios a servidores autorizados por lei pretérita. Isso porque o ato constitutivo teria ocorrido antes do período restritivo, restando para ocasião ulterior somente os atos executórios, de natureza declaratória. Na hipótese em tela, portanto, se o abono pecuniário tiver sido aprovado por lei anterior ao período de 180 dias, nada obsta que seja concedido nesse interregno, haja vista que o pagamento é ato meramente executório, de natureza declaratória. Maria Sylvia Di Pietro, por sua vez, vai além e argumenta que não estão vedados pelo dispositivo em comento os atos de investidura ou os reajustes de vencimentos ou qualquer outro tipo de ato que acarrete aumento de despesa, mas sim o aumento de despesa com pessoal no período assinalado. Nesses termos, a referida autora sustenta que: [...] 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. Nesses termos, desde que atendidos os limites estabelecidos no art. 20, da LRF, quaisquer atos de pessoal podem ser praticados no período de 180 dias anteriores ao término do mandato do Chefe do Poder. A propósito, o dispositivo em questão estabelece que: Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: I - na esfera federal: a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União; II - na esfera estadual: a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. [grifo nosso] [...] Assim, considerando que a intenção do legislador, ao editar o art. 21, parágrafo único, da LRF, era impedir o aumento excessivo de gastos com pessoal no final do mandato, de forma a evitar para o próximo governante uma herança indesejada, a referida autora entende que, observados os limites supracitados, não há óbices para a prática de atos constitutivos de direitos, inclusive os decorrentes de lei aprovada no período definido na norma em questão. É importante salientar, ainda, o disposto no art. 16, da LRF, que acrescenta outros requisitos aos já citados: Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento





# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; 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. [grifo nosso] Por fim, destaca-se o art. 169, § 1º, da CF, que exige dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes. Nesse sentido, vale destacar posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão n. 1106/2008: [...] 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 resultas se 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. 12. As exigências estabelecidas pelos mencionados dispositivos legais e constitucionais consistem em: a) observância aos instrumentos de planejamento no que se refere às metas de despesa fixadas, mediante análise prévia dos atos de aumento de despesa envolvendo não só o exercício em questão, mas também os dois subsequentes, bem como o pronunciamento prévio do ordenador de despesa, na forma de declaração, no sentido da adequação financeira e orçamentária dos atos com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000); **b) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes**, relativamente aos atos que criem ou aumentem despesa obrigatória de caráter continuado, e comprovação de que esses atos não comprometem as metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000); **c) comprovação de que os atos não têm relação com vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias dos servidores públicos** (art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal); **d) confirmação prévia da existência de dotação orçamentária suficiente para atender às despesas correspondentes, bem com o autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias** (art. 169, § 1º, da Constituição Federal). 13. Já o preceito contido no 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 consequente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões. 14. Entretanto, apesar de ser direcionado a





# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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 consequente 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 [grifo nosso]. [...] **isto posto, conclui-se que a concessão de abono pecuniário pela Câmara Municipal a servidores efetivos, comissionados, contratados temporariamente, cedidos e inativos, pode 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.**" (grifei)

E conclui o referido Parecer/Consulta:

**"V - CONCLUSÃO - 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.**

As declarações firmadas pela Contadora e pela Presidência da Câmara Municipal de Ibiracú, que foram anexadas à proposição, atestam que a despesa em foco, com a inclusão do abono, tem adequação financeira e orçamentária e atende a todos os limites impostos, não resultando em qualquer extrapolação dos limites estabelecidos em Lei, razão pela qual se encontram atendidos os pressupostos estabelecidos na conclusão apresentada no Parecer Consulta n.º 001/2012 do TCEES, a indicar a possibilidade jurídica e legal da concessão do abono pretendida.





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

*Estado do Espírito Santo*

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 da proposição verifica-se que houve Estudo de Técnica Legislativa 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 058/2022, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

À consideração superior.

Plenário Jorge Pignaton, em 17 de novembro de 2022.

  
**CLAUDIO CALIMAN**  
Procurador Legislativo

