



PARECER

Assunto: parecer acerca de pretensão de criação de abono.

A presente manifestação tem por escopo emitir parecer, nos autos do processo de n. 22.361/2020, acerca de pedido de parecer jurídico formulado pelo Gabinete de Atos Normativos.

Para tanto, o presente processo tem como objeto a análise da solicitação de criação de abono aos profissionais de nível superior (assistente social, psicólogo e educador social) que atuam nos Serviços, Programas e Projetos da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação, exercício 2021.

Pois bem.

O presente documento visa emitir parecer quanto ao projeto de lei que cria abono aos profissionais de nível superior (assistente social, psicólogo e educador social) que atuam nos Serviços, Programas e Projetos da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação, exercício 2021.

A criação do referido abono tem por escopo remunerar de maneira diferenciada aqueles servidores que atuam nos órgãos/locais acima mencionados.

Todavia, o presente projeto de lei, na forma em que foi proposto, não atende plenamente as exigências contidas na lei complementar federal



173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

Mais precisamente, o projeto de lei proposto afronta em parte o seguinte dispositivo da referida lei complementar federal:

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:

(...)

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;

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

Acontece que o projeto de lei em comento não se desvencilha por completo das proibições contidas no inciso VI do art. 8º da LC 173/2020,



porquanto não demonstra que o abono que se pretende criar é relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no *caput* cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

Assim, na forma em que foi apresentado, o presente projeto de lei encontra óbice à norma legal insculpida no inciso VI do art. 8º da lei complementar federal n. 173/2020.

Caso tal situação seja ajustada, para fins de se adequar ao ordenamento jurídico vigente, desde já esta Procuradoria passa a emitir parecer no que tange ao restante do projeto de lei.

Como dito anteriormente, o presente documento visa emitir parecer quanto ao projeto de lei que cria abono aos profissionais de nível superior (assistente social, psicólogo e educador social) que atuam nos Serviços, Programas e Projetos da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação, exercício 2021, tendo como finalidade remunerar de maneira diferenciada aqueles servidores que atuam nos órgãos/locais acima mencionados.

Tal tratamento diferenciado encontra respaldo na Constituição Federal, que assegura o princípio da igualdade em seu artigo 5º.

O nosso dispositivo constitucional do art. 5º parece querer revelar que o constituinte se pautou fundamentalmente pela opção da igualdade formal. O referido artigo dispõe:

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.....”.



O texto constitucional quando estabelece “*sem distinção de qualquer natureza*”, a primeira vista, parece afastar peremptoriamente a possibilidade de toda e qualquer discriminação.

Entretanto, visando alcançar o Estado Democrático de Direito consignado no “*caput*” do art. 1º da Constituição Federal e, também mencionado no seu Preâmbulo, acolhe, evidentemente, a concepção de tal princípio, tanto sob a ótica formal quanto material.

A instituição de um Estado Democrático, nos termos da intenção manifestada pelo constituinte na parte preambular da Constituição, aponta o caminho pretendido de “*assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais*” e, dentre outros “*a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos*”.

É dentro do contexto do nosso sistema constitucional que se deve analisar tal princípio, de modo a perseguir o alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos no art. 3º da Constituição.

Não por menos a própria Carta Magna estabeleceu tratamento diferenciado para situações diferenciadas, possibilitando, com isso o atingimento da almejada igualdade material.

É por esta razão que a Constituinte de 1988 disciplinou a possibilidade da Administração Pública criar distinções de salários e remunerações entre os cargos/empregos públicos existentes em seus quadros, distinções estas fundamentadas em razão da complexidade e peculiaridade que cada cargo/emprego possui.

Para tanto, reza o art. 39, §1º da CF/88:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos



Poderes. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide ADIN nº 2.135-4\)](#)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - os requisitos para a investidura; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

III - as peculiaridades dos cargos.

Desta feita, perfeitamente cabível a instituição de abono aos profissionais ocupantes de cargos da área da Assistência Social, constituído de profissionais de nível superior (assistente social, psicólogo e educador social) que atuam nos Serviços, Programas e Projetos da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação, exercício 2021, tendo em vista a peculiaridade dos cargos que ocupam, bem como em razão da natureza, grau de responsabilidade e complexidade que cada cargo carrega em seu bojo.

Dito isso, é possível juridicamente a instituição de abono aos referidos profissionais, apresentado na solicitação retro.

Entretanto, para que seja encaminhado projeto de lei à Câmara de Vereadores, necessária a observância de determinados requisitos de natureza orçamentária e fiscal.

Assim, o projeto de lei somente estará revestido de legalidade se restarem preenchidos os seguintes requisitos¹:

¹ Prejulgados 1258 e 1516 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.



- a) *autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 169, § 1º, CF);*
- b) *existência de dotação suficiente na Lei do Orçamento Anual para o pagamento no exercício (art. 169, § 1º, CF);*
- c) *autorização em lei específica, observada a iniciativa em cada caso, que estabeleça condições e critérios para a concessão;*
- d) *observância das condições e limites de despesas com pessoal fixados na Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em especial os arts. 15 a 17, 19, 21 e 23.*

Ante o exposto, desde que o presente projeto de lei seja ajustado para que não afronte qualquer dispositivo da lei complementar federal 173/2020, esta Procuradoria opina pela possibilidade jurídica de instituição de abono aos profissionais mencionados no projeto de lei em análise.

Para fins de revestir de inteira legalidade e constitucionalidade o projeto de lei que foi/será enviado à Câmara de Vereadores, esta Procuradoria opina que o futuro projeto de lei deve preencher os seguintes requisitos: a) *autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 169, § 1º, CF); b) existência de dotação suficiente na Lei do Orçamento Anual para o pagamento no exercício (art. 169, § 1º, CF); c) autorização em lei específica, observada a iniciativa em cada caso, que estabeleça condições e critérios para a concessão; d) observância das condições e limites de despesas com pessoal fixados na Lei*



Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em especial os arts. 15 a 17, 19, 21 e 23.

Por fim, ressalta-se que o presente arrazoado tem caráter meramente opinativo², não vinculando o legislador em sua decisão, conforme entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal.

É o parecer.

Imbituba, 09 de março de 2021.

Diego da Rosa Sena Silveira

Procurador Municipal – OAB/SC 23867

Matrícula 6224

² CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)