PARECER JURÍDICO: 033/2022
AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI
REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.460/2022

EMENTA: "Dispõe sobre o Abono por Incremento de Arrecadação aos servidores lotados na Secretaria da Fazenda do Município de Imbituba, e dá outras providências.".

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.460/2022, que dispõe sobre o Abono por Incremento de Arrecadação aos servidores lotados na Secretaria da Fazenda do Município de Imbituba, e dá outras providências. **especialmente sobre a possibilidade de concessão do abono referente ao exercício de 2021, período em que vigorava a LC 173/2020.**

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 31 de maio de 2022, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 01 de junho.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Prefeito competente para propor o Projeto de Lei, pois se refere a matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

> Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
> II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
> III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
> IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxilio e subvenções.

Combina-se ao artigo *suso,* o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

> Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Em análise a tais disposições, o projeto não encontra óbice na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, pois o Poder Executivo tem competência exclusiva para iniciativa na proposição do Projeto da Lei *sub judice* (art. 61, §1º, II, CF/88 e art. 72 da Lei Orgânica).

In casu, o projeto em epígrafe tem o objetivo de repassar abono salarial aos servidores que integram a Secretaria Municipal da Fazenda – SEFAZ, no valor de R$ 12.000,00 (doze mil reais), dividido em 06 (seis) parcelas mensais de R$ 2.000,00 (dois mil reais), proporcionalmente aos meses de efetivo exercício na Secretaria Municipal de Fazenda, dentro do exercício fiscal de 2021, e que ainda se encontrem em efetivo exercício.

A medida pretendida, de acordo com a justificação anexa, concede abono salarial aos profissionais da SEFAZ, considerando o crescimento contínuo de receitas decorrentes da atuação de toda equipe, e destaca: "*(...) a atividade desenvolvida por aqueles que integram a Secretaria da Fazenda é considerada essencial ao funcionamento da máquina pública.*".

Certo que, diante da pandemia do Covid-19, o Governo Federal editou a LC 173/2020 que estabeleceu em seu art. 8º o seguinte:

> 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: I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; […]

> 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;

Observa-se que o artigo em destaque trata do congelamento de gastos com pessoal na Administração Pública. No caso, a alternativa identificada foi o congelamento de todas as verbas que compõem seus vencimentos, **algo que assim permaneceu até o último dia do ano de 2021.**

Por essa razão, o período compreendido na restrição imposta pelo artigo 8º da LC nº 173/2020 iniciou-se com a vigência da norma em 28.05.2020 e findou no último dia de 2021 (31 de dezembro). Isto é, as leis federais, estaduais, distritais e municipais, publicadas até o dia 27.05.2020, ainda que majorem de qualquer forma a remuneração dos servidores públicos, não contrariarão o disposto no artigo 8º da LC nº 173/2020.

O inciso I do artigo 8º da norma prevê que resta vedado, no período descrito (28.05.2020 a 31.12.2021), a concessão, a qualquer título, de vantagem, de aumento, de reajuste ou de adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares.

Portanto, passou a permitir o legislador, **a partir de 1º de janeiro de 2022**, quando já terminada a suspensão dos gastos adicionais na Administração Pública com pessoal, o incremento remuneratório de qualquer outra verba que venha a compor a remuneração mensal, incluindo dentre elas: auxílios ou adicionais de saúde, educação e família; verbas indenizatórias de qualquer natureza, a exemplo de transporte e alimentação; **bônus por produtividade** e qualquer outra parcela remuneratória.

Isto porque, a Lei Complementar nº 173/2020 visava impedir o crescimento de despesas públicas relacionadas à folha de pagamento. Uma das finalidades da norma era o contingenciamento dos gastos públicos, tendo em vista que as medidas implementadas pelas autoridades para enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus tinha impacto direto na economia.

Não obstante, considerando a justificativa da proposição, o Abono por Incremento de Arrecadação tem por finalidade a valorização e reconhecimento ao trabalho realizado e desenvolvido pelos referidos servidores da Secretaria da Fazenda em prol da nossa cidade, pois laboram diretamente em atividades de incremento à receita municipal.

Praticamente todas as matérias jurídicas surgidas durante a inusitada pandemia são novas, e muito ainda haverá de se discutir perante os Tribunais do país. Contudo, *prima facie,* a nosso sentir a concessão do abono está fora do espectro de abrangência da norma complementar.

Porquanto, registre-se que com o fim da vigência da LC nº 173/2020, que previa a suspensão dos gastos adicionais na Administração Pública com pessoal, o Projeto de Lei não sofre nenhum prejuízo em razão da citada norma.

Quanto ao cumprimento do art. 16 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece que quando da criação de despesas o ordenador de despesas deverá apresentar a estimativa de impacto orçamentário financeiro, constata-se que foi anexado ao processo a referida tabela.

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade do Projeto de Lei no que toca a iniciativa parlamentar, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no projeto de lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Projeto de Lei n. 5.460/2022.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade** com regular tramitação do Projeto de Lei nº 5.460/2022, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo[1]. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

> "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex oficio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

[1] **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)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 10 de junho de 2022.

ASSINADO DIGITALMENTE
MARINA CASTELAN DA SILVA
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707