



**PARECER JURÍDICO:** 045/2022

**AUTORIDADE CONSULENTE:** Presidente da CMI

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei n. 5.476/2022

**EMENTA:** “Dispõe sobre o Abono por Incremento de Arrecadação aos servidores lotados na Procuradoria Jurídica vinculado ao Executivo Fiscal 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. 5.476/2022, que dispõe sobre o Abono por Incremento de Arrecadação aos servidores lotados na Procuradoria Jurídica vinculado ao Executivo Fiscal de Imbituba, e dá outras providências, **especialmente sobre a possibilidade de concessão do abono aos servidores comissionados e, ainda, se há possibilidade de concessão neste exercício de período eleitoral.**

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

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 auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *sus*o, 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 instituir vantagem pecuniária da espécie abono aos servidores que integram a Procuradoria Jurídica, 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 que integram a Execução Fiscal, considerando as receitas otimizadas aos cofres públicos decorrentes da atuação de toda equipe, e destaca: *“Desta forma, o trabalho desenvolvido pelos servidores integrantes do executivo fiscal desta Procuradoria, tem acarretado no resultado positivo da arrecadação para o custeio das demais atividades administrativas.”*

Vantagens são acréscimos pecuniários de natureza remuneratória ou indenizatória, transitórios ou definitivos, instituídos em razão do tempo de serviço, do desempenho de funções especiais, das condições anormais do serviço ou pessoais do servidor, como se extrai de Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2009, 35ª ed., p. 492).

Verifica-se que a proposição, no seu objeto, visa conceder abono a servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão. Certo que a relação contratual é jurídica-administrativa entre os servidores e a administração direta, imposta por norma constitucional, devendo a Administração



Pública primar pelos princípios norteadores arrolados na Carta Magna, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, *ex vi*:

**Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)**

Ora, no caso em tela, 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 Execução Fiscal em prol da nossa cidade, pois laboram diretamente em atividades de incremento à receita municipal.

Portanto, para a instituição dessas vantagens e sua incorporação cumpre observar que na execução dos serviços deve haver compatibilidade com os princípios de moralidade, razoabilidade, interesse público e finalidade, constantes do art. 16 da Constituição Estadual. Não se trata, todavia, caso de dispêndio público sem causa, o que despertaria preocupação, pois, como observa Wellington Pacheco Barros:

“Comungo com o pensamento político moderno de que uma das causas do inchaço da despesa pública é a remuneração com pessoal, que não raramente inviabiliza a tomada de decisões do agente político sobre investimentos de obras públicas de caráter benéfico à população. E uma das causas da despesa pública com pessoal é a atribuição indiscriminada pelo legislador de vantagens pecuniárias a servidor público sem que haja uma contraprestação de serviço e, o que é pior, com o rótulo de permanente e de efeito incorporador ao vencimento, elitizando a administração de existência de remunerações desproporcionais entre o maior e o menor vencimento de um cargo público” (*O município e seus agentes*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 128).

Ou seja, atenta-se aquilo que foi censurado por Hely Lopes Meirelles ao aludir à excessiva liberalidade da Administração Pública na concessão de vantagens pecuniárias “anômalas”, sem qualquer razão de interesse público:

“Além dessas vantagens, que encontram justificativa em fatos ou situações de interesse administrativo, por relacionadas direta ou indiretamente com a prestação do serviço ou com a situação do servidor, as Administrações têm concedido vantagens anômalas, que refogem completamente dos princípios jurídicos e da orientação técnica que devem nortear a retribuição do servidor. Essas vantagens anômalas não se enquadram quer como adicionais, quer como gratificações, pois não têm natureza administrativa de nenhum destes acréscimos estipendiários, apresentando-se como liberalidades ilegítimas que o legislador faz à custa do erário, com o só propósito de cortejar o servidor



público” (*Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2008, 34ª ed., p. 495).

O Projeto de Lei objurgado encontra amparo no princípio constitucional da razoabilidade, que deve nortear a Administração Pública e a atividade legislativa, e atua como um limitador à discricionariedade do gestor público, uma vez que, ao julgar deverá ater-se, diante de um caso concreto, aos conceitos da razoabilidade sob pena de tornar-se nula tal conduta.

Por força desse princípio é necessário que a norma passe pelo denominado “teste” de razoabilidade, ou seja, que ela seja: (a) necessária (inexistência de outro meio mais benéfico e menos oneroso); (b) adequada (aptidão à produção do resultado desejado); e (c) proporcional em sentido estrito (relação entre meios e fins). Razoabilidade é critério de aferição da constitucionalidade de leis e atos normativos, como sumula a jurisprudência (STF, ADI-MC 2.667-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 19-06-2002, v.u., DJ 12-03-2004, p. 36; RTJ 178/22).

Dessa forma, a concessão da vantagem pecuniária deve alcançar, sobretudo, alguma finalidade de interesse público, constituindo-se em benefício aos servidores públicos como contrapartida para além da relação funcional. Ressalta-se que **a concessão da vantagem aos servidores relacionados de cargo em comissão não encontra impeditivo legal**, vide art. 23, da Constituição do Estado de Santa Catarina. Ademais, a proposição está motivada pela parcimônia, sobriedade e prudência que a Municipalidade deve ter em relação à gestão do dinheiro público.

**Outrossim, no que toca à questão imperiosa sobre a vedação, ou não, da concessão do abono salarial em período eleitoral, entende esta Assessoria Jurídica pela ausência de motivos que ceifam a instituição e incorporação da vantagem pecuniária.**

Isto porque, as eleições 2022 terão como disputa os cargos de Presidente da República, governador, senador, deputados federais e deputados estaduais. Logo, as proibições direcionadas aos agentes públicos, buscando impedi-los de utilizarem recursos públicos para promoverem campanhas eleitorais, consoante o art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97, não obstem o trâmite do Projeto de Lei em análise, vez que a matéria não caracteriza conduta do Edis com finalidade eleitoral municipal. Frisa-se que as vedações previstas na legislação eleitoral foram estabelecidas com a intenção de assegurar o princípio da igualdade entre os **candidatos que disputam as eleições**.

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. 5.476/2022.



### 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 5.476/2022, 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<sup>1</sup>. 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 officio 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 nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

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

À consideração superior.

Imbituba/SC, 26 de agosto de 2022.

**Assessora Jurídica da Presidência  
OAB/SC 46.707**

<sup>1</sup> 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)