



CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER LEGISLATIVO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO Nº 09/2024

Processo nº 378/2024

SPL: 234/2024

Autor: Mesa Diretora da Câmara Municipal de Alfredo Chaves

Assunto: Projeto de Lei que autoriza a concessão de Abono pecuniário especial de fim de ano aos Servidores do Poder Legislativo.

## 1. RELATÓRIO

Foi encaminhado para emissão de Estudo Jurídico, conforme art. 12, IX, da Lei Complementar nº 036/2022, o Projeto de Lei nº 017 de 16 de outubro de 2024, que concede Abono pecuniário especial de fim de ano aos Servidores do Legislativo

É o sucinto relatório.

## 2. ANÁLISE

### 2.1- Da Competência e Iniciativa

Inicialmente cumpre destacar que é competência da Câmara Municipal a criação de Leis que visam regulamentar questões internas relacionadas a seus Servidores. Por esta razão não cabe a estranhos ao Poder Legislativo a iniciativa de projetos dessa envergadura.

O art. 55 da Lei Orgânica deste Município trata especificamente dessa questão, conforme se transcreve abaixo:

**Art. 55. A Câmara Municipal com autonomia administrativa e com as suas normas de funcionamento fixadas através de regimento interno, compete privativamente:**

**VII — dispor sobre o quadro de seus funcionários, criação, transformação e extinção dos seus cargos e funções e fixar a respectiva remuneração;**





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER LEGISLATIVO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Diante disso, firma-se entendimento que cabe a esta Casa de Leis a elaboração de normas que orientam a fixação da remuneração de seus Servidores, por óbvio caberá a modificação ou criação de mecanismos acessórios ao mesmo, como no caso em tela a concessão de abono.

## 2.2- Do instrumento Legislativo

Inicialmente cumpre destacar que o abono de fim de ano também chamado de abono natalino ou décimo terceiro salário, é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 7º, inciso VIII, sendo estendido aos servidores públicos pelo artigo 39, §3º.

Ademais, o instrumento normativo para fixação de abono de fim de ano é a Lei, conforme entendimento firmado pelo TCEES no Acórdão nº 01384/2022-1, senão vejamos:

*(...) Desta feita, desnecessários maiores apontamentos, visto que, somente poderia ser criada e recebida pelos mesmos com prévia regulamentação em lei (estrito senso), o que afasta a possibilidade destes gastos se enquadrarem como assuntos interna corporis, que prescindem de lei em sentido estrito para a sua realização. (...) **Pois bem, quanto a verba referente ao abono natalino, verifica-se que sua criação obrigatoriamente deve ser precedida de lei ordinária, uma vez que a Constituição Federal (art. 37, X), ao se referir a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39, determina que somente poderiam ser fixados ou alterados por lei específica (sentido formal), observada a iniciativa privativa em cada caso. (...). (TCEES, Acórdão nº 01384/2022-1, Relator Rodrigo Coelho do Carmo). (Grifo Nosso)***

Quanto à forma de pagamento do abono e quem fará jus ao seu recebimento, deverá estar estabelecido na Lei que conceder o abono, conforme entendimento exarado pelo TCEES no Parecer Consulta nº 002/2015:

*(...) Assim, considerando a necessidade de lei específica para a fixação e normatização do abono pecuniário, cabe a mesma **expressamente prever todas as regras necessárias à concessão do benefício, inclusive a forma de pagamento.***





**CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER LEGISLATIVO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA**

(TCEES, Parecer Consulta nº 002/2015). (Grifo Nosso).

### **2.3- Da Técnica Legislativa Adequada**

Ademais, a elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar Federal nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, conforme determina o parágrafo único do artigo 59 da CRFB/88.

Neste íterim, verificou-se por esta Procuradoria que o projeto de Lei apresenta irregularidade na sua redação, uma vez que a ementa menciona o termo “abono especial de fim de ano” e o artigo primeiro menciona “abono pecuniário”.

Diante disso, recomenda-se que seja alterado a redação do texto legal a fim de que sejam utilizados os mesmos termos na ementa e no artigo que autoriza a concessão do benefício. Para tanto, sugere-se a seguinte emenda ao art. 1º:

Art. 1º Fica autorizada a concessão de abono especial de fim de ano aos servidores do Poder Legislativo Municipal no valor de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), devendo ser pago em pecúnia e em parcela única no mês de dezembro de 2024.

### **2.4- Da Regularidade Fiscal**

Em que pese o Projeto de Lei prever aumento com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta dias) anteriores ao final do mandato, o valor será pago em uma única parcela, não havendo a criação de despesas que se prolongam no decorrer do tempo.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo já firmou entendimento de que a concessão de abono poderá ocorrer nos últimos 180 (cento e oitenta dias) de mandato, sem infringir o art. 21 da LRF, senão vejamos:





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER LEGISLATIVO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

*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. (TCEES, Parecer Consulta nº 001/2012). (Grifo Nosso).*

Nesse mesmo sentido firmou o entendimento o Tribunal de Contas da União-TCU, por meio do Acórdão n. 1106/2008:

*(...) 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 resultasse 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.***

*(...) 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 conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões. 14. **Entretanto, apesar de ser direcionado a 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*





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER LEGISLATIVO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

*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].***

A autora Maria Sylvia Di Pietro também já explanou este tema em suas teses, afirmando que a proibição da LRF não abarca o abono de fim de ano, desde que as despesas não extrapolem o limite com orçamento:

*[...] 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. (MARTINS, 2001, p. 156).*

Insta salientar que fora anexado ao Projeto de Lei estimativa de impacto Orçamentário financeiro e Declaração do Ordenador de Despesa que atestam a disponibilidade de recursos para pagamento do abono, cumprindo a exigência do art. 16, incisos I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, em outras oportunidades o Tribunal de Contas já julgou regulares as contas de municípios que previam o abono de fim de ano nos 180 (cento e oitenta dias) ao fim do mandato, senão vejamos:

*Quanto ao item 2.3 “**Aumento de despesa com pessoal pelo titular do poder nos últimos 180 dias de seu mandato**”, assim se pronunciou a Área Técnica em sede de análise conclusiva: (...). **Portanto, o acréscimo na folha do mês de dezembro de 2018, conforme justifica, se explica pelo pagamento de abono de natal a 9 (nove) servidores comissionados, totalizando R\$ 13.500,00 (treze mil e quinhentos reais) e 7 (sete) servidores efetivos, totalizando R\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos reais).***





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER LEGISLATIVO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

*Assim, tal pagamento estaria em consonância ao entendimento firmado por esta Corte de Contas, por meio do Parecer em Consulta 001/2012, já citado no texto do Relatório Técnico 00190/2019-8, que considerou possível tal concessão “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”. **Ante o exposto, acolhendo as razões de justificativas, sugere-se afastar este indicativo de irregularidade. Acolhemos as razões acima no sentido de se afastar o indicativo de irregularidade, e a utilizamos como razões de decidir.**(TCEES, Acórdão TC-1108/2019, julgamento das contas apresentada pela Câmara Municipal de Alegre). (Grifo Nosso).*

E também no julgamento das contas da Câmara Municipal de Pinheiros, conforme Acórdão nº 01629/2019-4:

*Não constitui irregularidade o fato de ter havido a concessão do abono pecuniário aos servidores nos últimos 180 (cento e oitenta) dias de mandato, tendo em vista que havia previsão legal autorizando desde 2015, consignado no Parecer em Consulta 001/2012 do TCEES, impondo que: (...) **Desta maneira, o que ocorreu foi a concessão de abono pecuniário aos servidores deste Poder Legislativo, em completa conformidade com a LRF, bem como com o entendimento do TCEES, assim, não havendo aumento impróprio de despesas com pessoal nos últimos 180 dias.** (TCEES, Acórdão TC-01629/2019-4, julgamento das contas apresentada pela Câmara Municipal de Pinheiros). (Grifo Nosso).*

Diante do exposto, entendendo que o pagamento previsto no projeto de Lei em apreço não infringe a vedação disposta no art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000.

## **2.5- Não vedação ao período eleitoral**

Durante o período eleitoral, a legislação brasileira impõe restrições específicas para garantir a equidade e a transparência das eleições, conforme estabelece a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e demais normas correlatas. Algumas dessas restrições iniciam-se três meses antes do pleito e se estendem até a posse dos eleitos. Dentre essas restrições, destacam-se aquelas que visam





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER LEGISLATIVO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

suprimir ou readaptar vantagens a Servidores.

Nesse sentido, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, é clara ao vedar que a supressão ou readaptação de vantagens, ou ainda, revisão da remuneração, senão vejamos:

*Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...)*

*V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, **suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional** e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados: (...)*

*VIII - **fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.***

Cumprido observar que as condutas vedadas pelo referido dispositivo visam salvaguardar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais a fim de impedir que haja favorecimento de algum candidato. Contudo, essa restrição visa impedir o uso da máquina pública para fins eleitoreiros, e não se aplica a benefícios regularmente previstos e obrigatórios, como o décimo terceiro.

O projeto de Lei analisado não visa readaptar nenhuma vantagem ao Servidor, apenas fixa uma remuneração de caráter eventual, configurando-se uma espécie de incentivo à categoria, que não está relacionada a nenhuma hipótese de incidência específica.

Assim o TCEES classificou o abono de fim de ano, senão vejamos:

*(...) Sobre o pagamento de abono para servidores públicos ressalta-se que **não há óbice constitucional a concessão deste benefício pela Administração Pública, em caráter eventual,***





**CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER LEGISLATIVO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

**configurando-se espécie de incentivo à categoria, que não está relacionada a nenhuma hipótese de incidência específica.** (TCEES, Parecer Consulta nº 002/2015). (Grifo Nosso).

Diante disso, verifica-se que a concessão de abono de fim ano, que é concedida regulamente aos Servidores desta Casa de Leis não transgride a vedação disposta na Lei eleitoral.

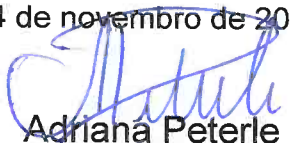
### **3. CONCLUSÃO**

Destarte, após detida análise, com o amparo legal e jurisprudencial, entendemos pela constitucionalidade do Projeto de Lei nº 017/2024, bem como sua viabilidade diante da Lei de Responsabilidade Fiscal e das vedações do período Eleitoral.

Todavia, há necessidade tanto de adequação da técnica legislativa, quanto a adequação de alguns termos, conforme apontado, que poderão ser realizados pela Comissão de Justiça e Redação Final.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Alfredo Chaves (ES), 04 de novembro de 2024.

  
**Adriana Peterle**  
Procuradora Legislativa  
OAB/ES 31115

