



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

## **PARECER JURÍDICO nº 17/2025**

**Objeto:** Projeto de Lei Complementar nº 06/2025.

**Autor:** Mesa Diretora

**Ementa:** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 1.751, de 19 de julho de 2017, para reestruturar o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos dos Servidores da Câmara Municipal de Juína, criar cargo comissionado e função gratificada, aumentar o número de vagas e vencimentos e modificar os critérios de avaliação de desempenho.

### **I - DO RELATÓRIO**

Cuida-se de consulta acerca do Projeto de Lei Complementar nº 04/2025 que altera dispositivos da Lei Complementar nº 1.751, de 19 de julho de 2017, para reestruturar o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos dos Servidores da Câmara Municipal de Juína, criar cargo comissionado e função gratificada, aumentar o número de vagas e vencimentos e modificar os critérios de avaliação de desempenho.

Na mensagem de encaminhamento o autor justifica que com o avanço das necessidades administrativas e organizacionais da Câmara Municipal, faz-se necessária a reestruturação de determinados cargos e funções, a fim de otimizar a gestão dos recursos humanos e aprimorar a prestação dos serviços públicos.

É o sucinto relatório.

### **II - DA FUNDAMENTAÇÃO**

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral,



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: i) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; ii) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; iii) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

## **II.1 – Do Projeto de Lei sob o Regime de Urgência Especial**

Antes de adentrar ao estudo da juridicidade deste projeto de Lei, passa a analisar a solicitação, de autoria da Mesa Diretora, para que a proposição tramite neste parlamento sob Regime de Urgência Especial.

O art. 105 do Regimento Interno desta Casa de Lei assim dispõe sobre o regime de urgência especial:

**Art. 105. A concessão da tramitação em regime de urgência especial será obtida nos casos abaixo:**

**I – Por solicitação do Executivo Municipal, em proposição de sua autoria;**

II – Por solicitação da Mesa Diretora, em proposição de sua autoria;

III – Por um terço no mínimo dos Vereadores, em qualquer proposição de suas ou não autoria;

IV – Por qualquer Vereador em proposição de sua autoria.

**§ 1º A solicitação da tramitação da proposição em Regime de Urgência Especial, será submetido à discussão e votação do Plenário, com a necessária justificativa, que somente será aprovado pelo quórum da maioria absoluta dos membros da Câmara.**

§ 2º Não poderá ser concedida urgência especial para qualquer proposição, com prejuízo de outra urgência especial já votada, salvo nos casos de segurança ou de calamidade.

§ 3º Concedido o Regime de Urgência Especial, em ato contínuo, o Plenário deliberará se a proposição deverá ser apreciada na mesma sessão ou na primeira sessão ordinária posterior.

**§ 4º Deliberando o Plenário pela necessidade de apreciação da proposição no mesmo dia da aceitação do Regime de Urgência Especial, o Presidente da sessão, encaminhará o Projeto para as Comissões**



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

**Permanentes competentes, suspendendo a sessão pelo tempo suficiente para elaboração do parecer escrito.**

§ 5º As proposições em Regime de Urgência Especial, primeiramente terão os pareceres das Comissões Permanentes competentes discutidos e votados, e em seguida sofrerão única discussão e votação, com preferência sobre todas as demais matérias.

Desta forma, deve ser analisado pelos nobres Edis se foi apresentada a necessária motivação a fim de justificar a tramitação do presente projeto de lei em regime de urgência especial.

Para ser admitida, a urgência deve estar fundamentada na necessidade de celeridade para garantir a efetividade do projeto e atender ao interesse público, sem comprometer a análise adequada dos parlamentares.

Ressalta-se que, em que pese não haver disposição expressa acerca do que é considerada “urgência especial” para fins de aplicação do artigo acima mencionado, esta procuradoria, respeitando entendimentos contrários, entende que devem ser obedecidos os princípios da razoabilidade/proportionalidade a fim de que o pedido de urgência especial não seja banalizado, desprestigiando o devido processo legislativo, regime democrático e a publicidade na discussão das proposições.

Feitas essas considerações passa ao estudo da viabilidade jurídico-constitucional desta proposição.

**II.2 – Da competência e da iniciativa**

O projeto versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, encontrando amparo no artigo 30, inciso I, da Constituição da República e no artigo 14, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;  
(...)

Art. 14. Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

**VI - organizar o quadro e estabelecer regime jurídico único de seus funcionários;**

(...)

Assim, resta evidente, que dispor sobre o plano de cargos, carreiras e subsídios dos servidores da Câmara Municipal de Juína/MT é matéria de interesse local.

Trata-se de proposição de iniciativa privativa da Mesa Diretora conforme dispõe o artigo 29, inciso III, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 29. Compete à Mesa, dentre outras atribuições:

I - enviar ao Prefeito, até o dia 10 de março, as contas do exercício anterior;  
II - elaborar e encaminhar até 31 de agosto de cada ano ao proposta orçamentária da Câmara a ser incluída na proposta orçamentária do Município;

**III - propor ao Plenário projetos de lei que criem ou extingam cargos dos seus serviços e fixem os respectivos vencimentos;**

IV - elaborar orçamento analítico da Câmara.

A competência da Mesa Diretora para disciplinar a organização e o funcionamento da Câmara Municipal de Juína é consequência lógica do princípio da separação dos Poderes, contemplado no artigo 2º da Constituição Federal.

## **II.3 – Do conteúdo normativo**

### **II.3.1 – Requisitos legais para criação de cargo público comissionado**



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

A Constituição de 1988 tornou obrigatória a aprovação prévia em concurso público para o preenchimento de cargos efetivos e empregos públicos em toda a administração pública brasileira. É o seguinte teor do art. 37, inciso II, da Constituição:

Art. 37. (...)

**II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;**

(...)

Na lição do Prof. Hely Lopes Meirelles, o concurso público é o meio técnico posto à disposição da administração para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, atender ao princípio da isonomia, uma vez que propicia igual oportunidade de acesso aos cargos e empregos públicos a todos os que atendam aos requisitos estabelecidos de forma geral e abstrata em lei.

Todavia, a exigência de concurso público não abrange a nomeação para cargos em comissão, subjetivos da autoridade competente. O inciso V do art. 37 trata da designação para o exercício de funções de confiança e do provimento de cargos em comissão, nos seguintes termos:

Art. 37. (...)

**V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;**

(...)

**Vê-se que a Constituição Federal foi clara em dizer que os cargos de comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.**



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

De igual modo, o Plano de Cargos e Carreira da Câmara Municipal de Juína, Lei Complementar nº 1.751, de 19 de julho de 2017, reproduz, por ser obrigatório, o que diz a Lei Maior:

Art. 4º. O quadro de cargos em comissão é formado pelo pessoal detentor de cargo de confiança do presidente do legislativo, sendo de livre nomeação e exoneração mediante Portaria “ad nutum” da mesma forma, por ato e vontade de quem o nomeou e se destinam apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento e serão preferencialmente ocupados por servidores efetivos do quadro de pessoal.

§ 1º Os cargos de provimento em comissão têm caráter provisório e seus ocupantes se submetem ao regime de dedicação exclusiva, podendo ser convocados para o trabalho sempre que houver interesse da Câmara Municipal, estão definidos nas Tabelas 1 e 2 do ANEXO II.

§ 2º O regime de trabalho a que se refere o § 1º deste artigo não dá direito a quaisquer acréscimos remuneratórios pela realização de tarefas fora do horário normal de expediente, ficando vedado o acúmulo de outra função ou atividade remunerada.

§ 3º Reserva-se o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) dos cargos de provimento em comissão, de que trata o caput, para preenchimento por pessoal de carreira nomeado pelo Presidente da Câmara Municipal de Juína, em conformidade com o inciso V do art. 37 da Constituição Federal, condicionando-se a nomeação ao interesse do servidor indicado.

A Lei Complementar nº 1.751, de 19 de julho de 2017, estabelece em seu art. 9º às exigências necessárias para criação de novos cargos:

Art. 9º. A criação de novos cargos, além do cumprimento das exigências constantes do art. 169 da Constituição Federal, está condicionada às seguintes exigências:

- I - denominação do cargo nos termos da Classificação Brasileira de Ocupações;
- II - padrão de vencimento dentro da tabela prevista nesta Lei Complementar;
- III - descrição sintética e analítica das suas atribuições;
- IV - condições de trabalho, incluindo o horário semanal, o ambiente e outros requisitos específicos;
- V - grau de escolaridade; e;



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

VI – idade mínima de dezoito anos.

Assim, o Supremo Tribunal Federal em decisão proferida na sistemática de repercussão geral, reafirmou a sua jurisprudência acerca da natureza e das características das atribuições para cujo exercício podem ser criados e preenchidos cargos em comissão, bem como dos requisitos para que a instituição deles – sempre mediante lei – seja validamente efetuada, fixando a seguinte tese:

- I - A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;**
- II - Tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;**
- III - O número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar;**
- IV - As atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir<sup>1</sup>.**

Interessa anotar que o Supremo Tribunal Federal, em acórdão também prolatado na sistemática da repercussão geral, alertou que, “*eventualmente, as leis que criam cargos em comissão conferem-lhes denominações que remetem às referidas funções, mas a descrição das atribuições revela tratar-se de atividades técnicas ou burocráticas*”. Destarte, “*para concluírem se ocorre, ou não, esta inconstitucional burla ao concurso público, os Tribunais devem analisar a descrição das atribuições dos cargos, constante na norma*”. Na decisão em apreço, fixou-se a seguinte tese jurídica:

- I - No julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta para questionar a validade de leis que criam cargos em comissão, ao fundamento de que não se destinam a funções de direção, chefia e assessoramento, o Tribunal deve analisar as atribuições previstas para os cargos;**

---

<sup>1</sup> (STF. RE 1041210 RG/SP (Repercussão Geral do Recurso Extraordinário). Tema 1010. Relator Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em 27/09/2018.



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

II - Na fundamentação do julgamento, o Tribunal não está obrigado a se pronunciar sobre a constitucionalidade de cada cargo criado, individualmente.

O Tribunal de Contas de Mato Grosso - TCE/MT na Resolução de Consulta nº 33/2013, segue o que já decidiu a suprema corte:

Resolução de Consulta nº 33/2013 (DOC, 17/12/2013). Pessoal. Admissão. Formas de ingresso no serviço público. 1. Em regra, a investidura em cargos com atribuições típicas, permanentes e finalística da Administração Pública ocorre por meio de admissão em concurso público, nos termos do inciso II, do artigo 37, da CF/88. 2. Como formas excepcionais de ingresso no serviço público, previstas pela Constituição, estão os provimentos de cargos em comissão (incisos II e V, do art. 37) e o preenchimento de funções por tempo determinado para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público (inciso IX, do art. 37). 3. A criação de cargos em comissão pressupõe a existência de vínculo de confiança e ad nutum, destinando-se exclusivamente ao exercício das atribuições de direção, chefia e assessoramento. 4. A possibilidade de criação de cargos em comissão não é aferida pela denominação que se lhe dá (assessor, chefe de departamento, diretor etc.), mas sim pela natureza de suas atribuições. 5. É necessário que a legislação descreva as atribuições dos cargos em comissão, demonstrando que as atividades se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração e com a necessidade da confiança da autoridade nomeante, sendo imperioso que o profissional exerça efetiva e estritamente as atribuições descritas na lei. 6. Não é permitida a criação de cargos em comissão para o desempenho de atividades meramente burocráticas, ordinárias ou operacionais. (TCE/MT. Resolução de Consulta nº 33/2013. Processo nº 27.167-5/2013. Relator Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Tribunal Pleno. Julgado em 13/12/2013)

De igual modo, não é diferente o entendimento do Tribunal de Justiça de Mato Grosso - TJ/MT:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 02/2005 - CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO - AUSÊNCIA DE CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO - INEXISTÊNCIA



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

DE RELAÇÃO DE CONFIANÇA ENTRE SERVIDOR NOMEADO E SUPERIOR HIERÁRQUICO - INCONSTITUCIONALIDADE - CONTROVÉRSIA ACERCA DA NATUREZA DAS FUNÇÕES EXERCIDAS PELOS OCUPANTES DOS CARGOS EM COMISSÃO - LIMINAR CONCEDIDA. É constitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico' (ADI 3.602, Pleno, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJ de 7.6.11). No mesmo sentido: AI 656.666-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ de 5.3.2012 e ADI 3.233, Pleno, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe 14.9.2007. (TJM/MT. N.U 1021790-45.2020.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARCIO VIDAL, Órgão Especial, Julgado em 16/09/2021, Publicado no DJE 27/09/2021)

Logo, competente ao Plenário a análise da conveniência e oportunidade na criação dos cargos comissionados de secretário parlamentar e diretor administrativo, bem como as alterações das atribuições e nomenclatura do cargo de assessor de eventos e comunicação social.

**II.3.2 – Do aumento da remuneração do assessor jurídico da presidência, do aumento do número de vagas do cargo de zelador e da criação de função gratificada de gestor de frotas**

É notório que o Poder Legislativo Municipal tem legitimidade para fixar e alterar a remuneração de seus servidores, desde que observada dotação orçamentária suficiente, além dos padrões e limites impostos à gestão pública.

Desta forma, a fixação da remuneração dos cargos da Administração Pública Direta constitui matéria discricionária cada Poder, desde que observados os parâmetros globais fixados na norma federal, bem como deve ser fundamentado nas peculiaridades fáticas que justifiquem o aumento específico, conforme tem entendido o Tribunal de Contas de Mato Grosso:

Pessoal. Remuneração. Possibilidade de aumento diferenciado para as categorias. É possível ao administrador público conceder aumento salarial ou reajuste especial a apenas algumas categorias funcionais, através de lei autorizativa, devidamente fundamentada



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

**nas peculiaridades fáticas que justifiquem o aumento específico para determinada categoria.** Tal medida está condicionada também à comprovação de capacidade orçamentária/financeira da Administração. (TCE/MT. Acórdão nº 135/2006 (DOE, 23/02/2006).

Pessoal. Remuneração. Servidores do Poder Legislativo. Fixação ou alteração. Necessidade de Lei em sentido estrito de iniciativa da Câmara Municipal. Criação e extinção de cargos. Regulamentação por Resolução ou Decreto Legislativo. 1. O Poder Legislativo pode dispor, por Resolução ou Decreto Legislativo, sobre sua organização, funcionamento, polícia, transformação, criação ou extinção dos cargos, empregos e funções, com base no princípio constitucional da autonomia dos Poderes (artigos 2º e 51, da CF/88). 2. **É obrigatória lei em sentido estrito de iniciativa da Câmara Municipal para a fixação ou alteração da remuneração de seus servidores nos termos do art. 37, inciso X, da CF/88.** (TCE/MT. Resolução de Consulta nº 20/2012 (DOE, 06/11/2012)

Assim, compete aos nobres Edis à análise **das peculiaridades fáticas que justifiquem o aumento específico para determinado cargo, com vistas aos princípios constitucionais.**

No que diz respeito ao aumento do número de vagas do cargo de zelador, a organização do quadro de cargos públicos é matéria de conveniência e oportunidade do Poder Legislativo, nos termos da Lei Orgânica Municipal, competindo ao Plenário, no presente caso, decidir pela aprovação da criação de mais uma vaga.

Prosseguindo-se com análise jurídica do projeto de lei complementar apresentado em que se pretende criar função gratificada de gestor de frotas.

Assim, para melhor compreensão da matéria cumpre diferenciar os institutos da função gratificada e do cargo comissionado, haja vista que não se confundem e tem natureza jurídica distinta.



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Na lição de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>, a gratificação especial, é assim definida:

(...) são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço), ou concedida como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais). As gratificações - de serviços ou pessoais - não são liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor, mas sempre vantagens transitórias, que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção....)

Gratificação de serviço (*propter laborem*) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalho normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como os serviços realizados com risco a vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo. O que caracteriza essa modalidade de gratificação é sua vinculação a um serviço comum, executado em condições excepcionais para o funcionário, ou a uma situação normal do serviço, mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor. Nessa categoria de gratificações entram, dentre outras, as que a Administração paga pelos trabalhos realizados com risco de vida e saúde; pelos serviços extraordinários; pelo exercício do Magistério; pela representação de gabinete; pelo exercício em determinadas zonas ou locais; pela execução de trabalho técnico ou científico não decorrente do cargo; pela participação em banca examinadora ou comissão de estudo ou de concurso; pela transferência de sede (ajuda de custo); pela prestação de serviços fora da sede (diárias).

Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias *pro labore faciendo e propter laborem*. Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento. Daí por que não se incorporam

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 39ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros. 2013. p. 560/561.



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

automaticamente ao vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria (...).

Ante a magistral aula lavrada pelo Mestre Hely Lopes Meirelles, é possível, então, concluir-se que as “gratificações especiais” podem ser instituídas por meio de lei formal e que têm natureza jurídica de remuneração pecuniária retributiva ou contraprestacional, destinando-se, entre outras razões, a recompensar servidores públicos pelo exercício de atribuições excepcionais, eventuais e transitórias, que excedam, mas não comprometam aquelas ordinárias afetas ao cargo público (efetivo) ocupado.

Também é pertinente registrar que essa “gratificação especial” não se confunde com as funções de confiança ou com os cargos em comissão (incisos II e V do art. 37 da Constituição), tendo em vista não se vincular ao exercício de atividades de chefia, direção e assessoramento. Pelo contrário, vincula-se ao exercício de uma atividade operacional essencial (fazer, executar, responsabilizar-se por uma tarefa ou serviço adicional), não se tratando de vantagem inerente ao cargo ou à função, mas concedida em face das condições excepcionais do serviço ou do servidor.

Importante trazer a Resolução de Consulta nº 10/2016 do Tribunal de Contas de Mato Grosso - TCE/MT que trata sobre o tema:

CÂMARA MUNICIPAL DE JUARA. CONSULTA. DESPESA. GRATIFICAÇÃO ESPECIAL. SERVIDOR EFETIVO. PARTICIPAÇÃO EM COMISSÕES. OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA APLIC. 1) É possível às Câmaras Municipais, mediante lei formal, instituir gratificação especial para recompensar os seus servidores efetivos que exerçam atribuições excepcionais, eventuais e transitórias, passíveis de serem acumuladas com aquelas ordinárias e inerentes aos cargos públicos que ocupam, a exemplo da participação em Comissão de Licitação ou da atuação como Pregoeiro ou como membro de equipe de apoio, em Comissão de Inventário e Avaliação de Bens (Patrimônio), bem como da operacionalização do Sistema Aplic. 2) Para aquelas entidades que realizam número reduzido de procedimentos licitatórios durante o ano, a exemplo das Câmaras Municipais, a forma para a instituição e pagamento de gratificação especial para os membros da Comissão de Licitação ou para



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Pregoeiro ou membro da equipe de apoio pode se dar via fixação de um valor por processo licitatório deflagrado, prestigiando-se, assim, os princípios da economicidade, razoabilidade e proporcionalidade. 3) A instituição de gratificação especial pelas Câmaras Municipais deve observar as condicionantes e limites insertos nos artigos 29-A e 169 da Constituição Federal, e nos artigos 15, 16, 17, 20 e 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como as disposições da Resolução de Consulta TCE-MT nº 21/2014. 4) Os valores pagos a título de gratificação pelo exercício de atividades específicas não se inclui na base de cálculo para fins de contribuição previdenciária, porém se inclui na base de cálculo para fins de imposto de renda retido na fonte. (Resolução de Consulta nº 10/2016. Processo nº 4.758-9/2016. Relator Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, Julgado em 19/04/2016).

Pois bem, em análise as atribuições constantes na referida função gratificada observa-se que elas já se encontram contempladas nas atribuições constantes no cargo de agente administrativo, qual sejam:

- ✓ Manter a atualização da gestão pública, lançando no sistema as informações legais necessárias tempestivamente;
- ✓ Executar, sob a supervisão do superior, atividades relativas à pesquisa, tabulação, classificação de dados e informações, anotação, digitação, organização de documentos e ainda atividade de operacionalização de programa em informática;
- ✓ Organizar e manter atualizado os cadastros de fornecedores e material;
- ✓ Fazer observar, nos pedidos de aquisição de materiais, as especificações necessárias a sua perfeita identificação.
- ✓ Fazer os lançamentos e controles em sistema informatizado;
- ✓ Preencher documentos necessários ao cumprimento da rotina administrativa;
- ✓ Operar microcomputador; atualizar fichários e arquivos por meio eletrônico e/ou manual, mantendo a ordem dos documentos;

De igual modo, verifica-se também da análise das atribuições do gestor de frotas que as atribuições encontram-se repetidas, não observando



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

assim a boa técnica legislativa, em especial nos últimos cinco itens da descrição das atribuições.

Deve também ser analisado, quanto aos princípios constitucionais da proporcionalidade, economicidade e eficiência, bem como a conveniência e oportunidade na criação de função gratificada tendo em vista a existência de 02 (dois) veículos na Câmara Municipal.

**II.3.3 – Da alteração do §3º do art. 4º - redução do percentual de ocupação de servidores efetivos à cargos comissionados**

Observa-se que das diversas alterações na Lei Complementar nº 1.751, de 19 de julho de 2017, que se pretende com o mencionado projeto de lei, está de alteração do §3º do art. 4º, reduzindo para 10% (dez por cento) o percentual de servidores efetivos que deverão ocupar cargos comissionados.

Pois bem, o art. 37, inciso V, da Constituição Federal assim dispõe:

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:

(...)

**V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;**

Assim, depreende-se do dispositivo supra que a Emenda Constitucional nº 19/1998, que deu nova redação ao referido dispositivo, determina que seja regulamentado os casos, condições e percentuais mínimos dos cargos em comissão a serem preenchidos por servidores efetivos.

Em razão disso, na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão - ADO 44/DF, do Supremo Tribunal Federal - STF, o relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 18/04/2023 foi entendido que: “*Cabe a cada unidade*



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

*federativa definir os parâmetros para a ocupação de acordo com suas peculiaridades".* E ainda diz que:

"Eventual lei nacional dispondo sobre os casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão pode afrontar a autonomia e competência de cada um dos entes da Federação para dispor sobre o tema e adequar a matérias as suas necessidades".

Logo, diante do que vem sendo entendido pelo Supremo Tribunal Federal, entende-se que cabe a cada ente federativo dispor sobre o percentual de servidores efetivos que devem ocupar cargos comissionados.

Por isso, é importante, ponderar que o art. 37, inciso V, assegura a necessidade de que exista um percentual de cargos comissionados que seja ocupado por servidores efetivos.

Assim, cumpre transcrever as palavras do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADO 44/DF:

*"A Constituição Federal estabelece três formas básicas de ingresso na Administração Pública: por meio de concurso público (art. 37, inciso II); por provimento de cargo em comissão (art. 37, incisos II e V); e por meio de contratação temporária (art. 37, inciso IX). Em atenção aos princípios do concurso público (art. 37, II, CF), da moralidade administrativa (art. 37, caput, da CF), da isonomia (art. 5, caput, da CF), do interesse público, da proporcionalidade e ao princípio republicano (art. 1º, parágrafo único, da CF), o constituinte vedou a possibilidade de cargos em comissão serem preenchidos indistintamente por particulares.*

*Em atenção aos princípios do concurso público (art. 37, II, CF), da moralidade administrativa (art. 37, caput, da CF), da isonomia (art. 5, caput, da CF), do interesse público, da proporcionalidade e ao princípio republicano (art. 1º, parágrafo único, da CF), o constituinte vedou a possibilidade de cargos em comissão serem preenchidos indistintamente por particulares".*

**Logo, compete aos nobres Edis analisar se alteração do percentual de 30% (trinta por cento) para 10% (dez por cento) atende aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, tendo em vista o objetivo**



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

**de dar concretude à exigência de concurso público presentes no inciso II e V do art. 37 da Constituição Federal, a qual decorre, por sua vez, dos princípios da imparcialidade, da moralidade, da eficiência e da igualdade.**

**II.3.4 – Da alteração dos incisos III a VII do §3º do art. 31 – critérios de avaliação de desempenho funcional**

A Constituição Federal confere aos entes federativos autonomia para legislar sobre o regime jurídico de seus servidores (art. 39, Constituição Federal), cabendo ao município disciplinar aspectos relacionados à avaliação de desempenho no serviço público, desde que respeitados os princípios constitucionais.

A avaliação periódica de desempenho tem previsão no art. 41, §1º, III, da Constituição Federal, sendo requisito para perda do cargo por servidores estáveis. Assim, a regulamentação municipal deve atender aos critérios de objetividade, publicidade e contraditório:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

**III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.**

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Ademais, a implementação de um método de avaliação de desempenho ganha grande importância, pois é uma ferramenta capaz de promover o desenvolvimento da organização, o desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores, identificando as necessidades de capacitação e treinamentos, das condições de trabalho oferecidas, das potencialidades e deficiências dos colaboradores, enfim, elementos que permitem o alcance de uma melhoria contínua do desempenho do servidor, visando sempre melhorar a eficiência da gestão pública.

Desta forma, observa-se que a pretendida alteração legislativa se limita a alterar a redação dos conceitos de assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade. De igual modo, ocorre com a alteração da ficha de avaliação funcional de desempenho funcional e estágio probatório, constante no ANEXO VII.

Posto isso, em que pese à alteração aqui proposta, recomenda-se que seja analisada pelas Comissões e pelos Vereadores a pertinência e viabilidade da alteração legislativa, bem como a existência de novos métodos de avaliação de desempenho dos servidores, tendo em vista a evolução e as novas metodologias de gestão de pessoas, conforme vem sendo adotado pela União e pelos Estados brasileiros.

#### **II.4 – Do atendimento aos requisitos de natureza financeira**

Além do atendimento da competência e da iniciativa legislativa, a proposta que objetive a criação de cargos, função gratificada, aumento de remuneração de servidores públicos deve demonstrar o cumprimento de requisitos de natureza orçamentária, previstos nos arts. 29-A e 169, § 1º, da CF/88 e nos arts. 15, 16, 17, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Prevê o art. 169, *caput* e § 1º, da CF/88:



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou **aumento de remuneração**, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Ainda, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro contempla a previsão da classificação orçamentária por onde correrá a despesa, a declaração de que há previsão da despesa no orçamento e na programação financeira, demonstração do impacto no exercício corrente e nos dois posteriores, indicação dos percentuais de despesa e declaração de compatibilidade com as metas fiscais.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, preceituam os artigos 15 e 16, inc. I e II:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a **geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17**.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - **declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e**



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

**compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

Tais exigências legais estão devidamente atendidas pela estimativa de impacto orçamentário-financeiro apresentada no projeto de lei. Além disso, dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00):

**Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.**

**§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.**

**§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.**

**§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.**

**§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.**

**§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.**

**§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.**

**§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.**

Quanto ao referido dispositivo legal, ressalta-se que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro apresenta a origem dos recursos para o seu



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

custeio e contém as premissas e a metodologia de cálculo, comprovando-se, ainda, que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais.

O artigo 29-A, § 1º, da CF/88 estabelece outro limite a ser observado:

Art. 29-A. [...]

**§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

**Feitas estas considerações, a Procuradoria Legislativa da Câmara RECOMENDA, s.m.j, aos membros da Comissão de Orçamento e Finanças, que solicitem esclarecimentos junto ao setor contábil desta Casa de Leis, a fim de verificar a regularidade dos anexos fiscais indispensáveis.**

## **II.5 – Da redação final**

Feita a leitura do Projeto de Lei Complementar nº 04/2025 pode ser observado à **existência de vício formal de redação e de técnica legislativa**, contrariando ao que dispõe a Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que deverá ser corrigido pela *Comissão de Constituição, Justiça e Redação*.

No Anexo V - Atribuições do Cargo de Função Gratificada de Gestor de Frotas verifica-se que há a repetição das atribuições, como por exemplo, no que diz respeito ao licenciamento e seguro do veículo, há dois tópicos tratando da mesma atribuição:

- Manter registro detalhados de todos os veículos, incluindo licenciamento, seguro, histórico de manutenção e demais documentos pertinentes. Controlar a guarda de toda a documentação;
- Providenciar o licenciamento e o seguro obrigatório anual dos veículos;

Logo, deve orienta-se para que seja aprimorada a descrição das atribuições da referida função gratificada a fim de prestigiar o que dispõe o art. 11 da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998:



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) usar frases curtas e concisas;

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

(...)

Diante do vício formal de redação existente, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína s.m.j. RECOMENDA aos membros Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, a proposta de EMENDA, objetivando ajustar a propositura à técnica legislativa adequada.

## II.5 – Da tramitação e votação

A propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de **Legislação, Justiça e Redação** (art. 51, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno) e de **Finanças e Orçamento** (art. 51, inciso II, alínea “e”, do Regimento Interno).

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação.

O *quórum* para aprovação será por maioria absoluta, através de processo de votação simbólico, em conformidade com o art. 67 da Lei Orgânica.

## III – DA CONCLUSÃO



Câmara Municipal de Juína/MT  
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

**Após análise, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal OPINA pela possibilidade jurídica da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado, recomendando que seja observado pelos nobres Vereadores as ponderações tratadas em cada tópico deste parecer.**

Ainda, recomenda que seja observado, pelos nobres Edis, os entendimentos dos tribunais pátrios sobre o tema, conforme exposto neste parecer, em especial pautar-se pelos princípios da moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, eficiência e publicidade.

Sugere-se que, apesar da celeridade do rito, seja assegurada a discussão mínima do projeto entre os parlamentares e a sociedade, prevenindo riscos de nulidade por eventuais violações ao devido processo legislativo.

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

É a orientação que submeto à consideração.

Juína/MT, 28 de fevereiro de 2024.

*Janaína Braga de Almeida Guarienti*  
*Procuradora Legislativa*  
OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019