

ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

PARECER JURÍDICO

Objeto: Projeto de Lei Complementar nº 13/2022.

Autor: Poder Executivo Municipal

Ementa: Dispõe sobre a extinção de gratificações com aumento correspondente de vencimento, criação de funções gratificadas, alteração e criação de anexos, com alteração de tabelas, na Lei Complementar Municipal nº 1.016/2008, que estabelece a reformulação do plano de cargos, carreiras e vencimentos, dos Servidores da Prefeitura Municipal de Juína-MT, e dá outras providências.

I - DO RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei Complementar nº 13/2022 que dispõe sobre a extinção de gratificações com aumento correspondente de vencimento, criação de funções gratificadas, alteração de anexos, com alteração de tabelas, na Lei Complementar Municipal nº 1.016/2008, que estabelece a reformulação do plano de cargos, carreiras e vencimentos, dos Servidores da Prefeitura Municipal de Juína-MT, e dá outras providências.

Em suas considerações o autor justifica que o presente projeto ora apresentado visa, em especial, como se observa do seu texto, correção de inconstitucionalidades do Plano de Cargos, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 1.016/2008, conforme apontamento realizado pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

Argumenta ainda que o referido projeto visa também extinguir as funções públicas criadas pela Lei Complementar Municipal nº 1.016/2008, e criar funções gratificadas, corrigindo a grave injustiça gerada aos servidores efetivos que são compelidos a assumirem as referidas funções, responsabilizando-se pela



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

concretização das políticas públicas em favor dos municípios, que passarão a ser remunerados pela responsabilidade que assumem, sendo que, a criação de funções gratificadas, eliminarão custos gerados no pagamento de horas extraordinárias e horas em sobreaviso aos servidores que passarão a receber valor fixo não só em decorrência da responsabilidade que assumem como também pelos serviços inevitavelmente prestados além do horário de expediente.

É o sucinto relatório.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

De proêmio, importante destacar que o exame da Advocacia da Câmara Municipal de Juína cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

II.1 - 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;

(...)

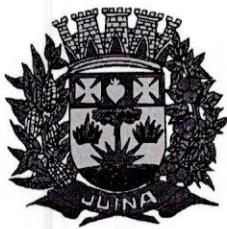
Art. 14. Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

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

(...)





ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Assim, resta evidente, que dispor sobre a extinção de gratificações com aumento correspondente de vencimento, criação de cargo, criação de funções gratificadas no plano de cargo e carreira dos servidores públicos municipais insere-se no elenco de assuntos interesse local, marcando a competência legislativa.

Trata-se de proposição de iniciativa privativa do Executivo Municipal conforme dispõe o artigo 61, §1º, inciso II, alínea “a”, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente, à Mesa Diretora da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica.

§1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, sua remuneração e aumento desta;
- b) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

(...)

A competência do prefeito para disciplinar a organização e o funcionamento da administração Municipal é consequência lógica do princípio da separação dos Poderes contemplado no artigo 2º da Constituição Federal que concentra nas mãos do Chefe do Poder Executivo a gestão da máquina municipal, e, por conseguinte, lhe dá os meios que o faça.

II.2 - Do conteúdo normativo

II.2.1 - Da gratificação por representação *inconstitucionalidade e do aumento a remuneração dos servidores comissionados*

Como é sabido os cargos comissionados são providos mediante livre nomeação da autoridade competente, a qual também poderá exonerar o ocupante do cargo a qualquer tempo. Estes cargos destinam-se apenas às





ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

atribuições de direção, chefia e assessoramento, podendo ser ocupados por pessoa estranha aos quadros do serviço público.

Desta forma, em razão da natureza destes cargos, as atividades exercidas pelo detentor do cargo comissionado pressupõem um encargo diferenciado de serviços, de natureza singular e especial. Ademais, as funções exercidas pelo ocupante do referido cargo, exigem, normalmente, dedicação exclusiva e tempo integral. Em função dessa natureza, geralmente, os cargos em comissão são remunerados com valores diferenciados que contemplem estas características especiais.

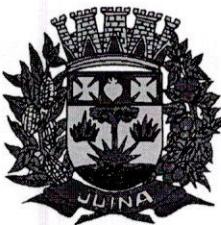
Em virtude das particularidades acima descritas os Tribunais de Contas têm entendido não ser possível o pagamento de gratificação a servidores ocupantes destes cargos, declarando inconstitucional leis dessa natureza.

No tocante à função gratificada, os cargos em comissão têm mesma premissa, qual seja, o desempenho de atividade de direção, chefia ou assessoramento, sendo que, por pressuporem dedicação exclusiva, não poderão os cargos em comissão serem acumulados com outras funções. (TCPR. Acórdão n. 1072/20063 (Proc. 199472/05-TC), Sessão 27/07/06, Rel. Cons, Fernando Augusto Mello Guimarães)

REPRESENTAÇÃO. 1 - PREVISÃO INCONSTITUCIONAL NA LEI MUNICIPAL DE PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDOR COMISSONADO. PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Ao servidor comissionado é vedada a percepção de gratificação pelo exercício de cargos de direção, chefia e assessoramento, porquanto o cargo já é destinado exclusivamente ao exercício de tais atribuições, bem como o exercício de função gratificada (função de confiança) está expressamente reservado a ocupantes de cargos efetivos, nos termos do art. 37, V, da CF/1988. (TCMGO. Acórdão nº 04862/20-Tribunal Pleno, relator: Conselheiro Francisco José Ramos, data do julgamento: 09/09/2020)

O Supremo Tribunal Federal (STF) já havia assim se posicionado sobre a matéria:

Considerando-se que a criação do cargo comissionado somente se conforma com os limites da Constituição quando se destinar às



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

atribuições de direção, chefia e assessoramento, a instituição de gratificação pelo exercício dessas mesmas atribuições, que já são remuneradas pelo respectivo vencimento, atenta contra a moralidade administrativa. (STF. ARE 796060/Santa Catarina, Relator Min. Marco Aurélio, julgado em 14/04/2014)

Logo, necessário se faz a alteração legislativa a fim de sanar a irregularidade no pagamento das gratificações de representação aos servidores comissionados pertencentes ao Poder Executivo Municipal.

Ademais, verifica-se que ante a vedação do pagamento da gratificação de representação que acresce 20% (vinte por cento) a remuneração, pretende o presente projeto de lei ter esse valor acrescido nos vencimentos dos servidores comissionados.

É notório que o Poder Executivo 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.

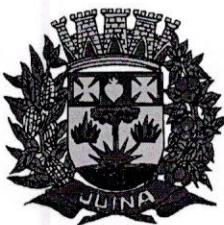
Neste contexto, a Lei Complementar Federal nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu critérios de observância obrigatória na gestão das contas públicas, vinculando os administradores nas esferas federal, estadual e municipal.

A fixação da remuneração dos cargos da Administração Pública Direta constitui matéria discricionária do Poder Executivo, desde que observados os parâmetros globais fixados na norma federal, como já sublinhado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal fixa limites para o endividamento de União, Estados e Municípios, além de obrigar os governantes a definirem metas fiscais anuais e a indicarem a fonte de receita para cada despesa permanente que propuserem.

Por outro lado, para combater os expressivos aumentos de gastos em anos de eleição, a Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe o aumento das despesas com pessoal nos seis meses anteriores ao fim do mandato e a oferta de





ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

receitas futuras como garantia para empréstimos (operações com antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato).

Além disso, uma das principais novidades da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a fixação de limites para os gastos com pessoal. Na esfera municipal, o limite é de 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, à vista do disposto no artigo 20, inciso III, alíneas “a” e “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 subsequentes;

II - **declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

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.



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

§ 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 reajuste 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.

Nesta senda, na declaração de adequação orçamentária e financeira anexada ao Projeto de Lei Complementar, o Sr. Prefeito Municipal declarou que “na qualidade de Ordenador de Despesas, DECLARO existir adequação orçamentária e financeira para atender o presente objeto”.

II.2.2 - Das funções gratificadas

Por força do que dispõe a Constituição Federal, sabe-se que a instituição de qualquer tipo de remuneração, incluídas as gratificações, somente pode ser feito por meio de lei em sentido estrito.

Assim, é salutar que a normatização da Administração Pública sempre deverá respeitar aos princípios da administração pública, especialmente



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

no que tange ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, destacando-se sua inteligência:

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:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

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;

(...)

Assim, para melhor compreensão das gratificações que se pretende instituir pelo presente projeto de lei, necessário se faz trazer o que diz a doutrina sobre o tema, em especial, as lições de José dos Santos Carvalho Filho:

A *função pública* é a atividade em si mesma, ou seja, função é sinônimo de atribuição e corresponde às inúmeras tarefas que constituem o objeto dos serviços prestados pelos servidores públicos. Neste sentido, fala-se em função de apoio, função de direção, função técnica.

No sistema funcional, determinadas funções são suscetíveis de remuneração. É muito confusa a nomenclatura referente a tais situações. Em geral, emprega-se a expressão função gratificada, que na verdade, indica uma gratificação de função, ou seja, uma função especial, fora da rotina administrativa e normalmente de caráter técnico ou de direção, cujo exercício depende da confiança da autoridade superior. Em virtude da especificidade da atribuição, o servidor percebe um plus em acréscimo a seu vencimento. Trata-se, pois, de vantagem pecuniária.

A Constituição, no art. 37, V, utilizou a expressão “*funções de confiança*”, que, na verdade, é marcada por evidente imprecisão. A análise do dispositivo demonstra que se pretendeu aludir às já mencionadas funções gratificadas. A expressão é vaga e inexata porque existem várias outras funções de confiança atribuídas a situações funcionais diversas, como é o caso das



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

relacionadas a cargos em comissão. A confusão se completa com a expressão “*funções comissionadas*”, usada às vezes para indicar cargos em comissão. A falta de uniformidade impera nesse aspecto. Vale a pena registrar, desde logo, que cargos em comissão podem ser ocupados por pessoas que não pertencem aos quadros funcionais da Administração, ao passo que as funções gratificadas (ou de confiança, no dizer da Constituição) são reservadas exclusivamente aos servidores ocupantes de cargo efetivo, ainda que sejam lotados em órgão diverso. A exigência consta do já citado art. 37, V, da CF¹.

Para melhor compreensão, se o servidor público possui um cargo efetivo para o qual há uma função, e se a este mesmo servidor for entregue uma nova função além daquela que possui e pela qual é remunerado, receberá uma gratificação, denominada gratificação de função. Esta gratificação tem a finalidade, então, de remunerar a função de confiança que está sendo atribuída ao servidor, além da função pela qual ele já faz jus à remuneração.

No presente projeto de lei foram criadas duas funções gratificadas:

1) função gratificada por designação aos membros da Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar – PAD, com 03 (três) vagas, com remuneração de 35% (trinta e cinco por cento) sobre o salário básico inicial;

2) função gratificada por designação por sobre o valor fixo, contendo 01 (uma) vaga por cada função criada, totalizando 15 (quinze) vagas, assim compreendido: Assessor da Secretaria Municipal de Saúde, valor fixo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); Diretor Administrativo da UPA 24 horas e Diretor Administrativo do Hospital Municipal, valor fixo de R\$ 3.000,00 (três mil reais); Coordenador da Unidade de Coleta e Transfusão de Sangue - UCT, Coordenador do Centro de Atenção Psicossocial - CAPS; Coordenador do Laboratório Municipal de Juína; Coordenador do SAMU; Coordenador do Centro de Reabilitação; Coordenador da Farmácia Básica; Coordenador de Saúde Municipal; Coordenador do Centro de Testagem e Aconselhamento de DST/AIDS - CTA; Coordenador da

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. Ed. São Paulo: Atlas, 2019. P. 657/658.



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Vigilância em Saúde; Coordenador de Enfermagem do HMJ; Coordenador de Enfermagem da UPA 24 Horas e Coordenador da Atenção Básica, com valor fixo de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Verifica-se que nos anexos a descrição das funções, competências e atribuições, carga horária e requisitos, devendo ser necessariamente preenchidas por servidores efetivos.

Assim, no que diz respeito a conveniência e oportunidade da criação das funções gratificadas não compete a esta Advocacia qualquer manifestação, devendo, conforme exposto no tópico anterior, o atendimento dos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em respeito ao que dispõe o artigo 169, §1º:

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

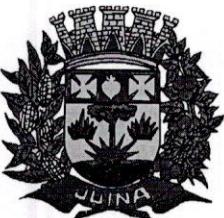
§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

- I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
- II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Desta forma, da análise dos artigos supracitados, a advocacia, s.m.j., RECOMENDA 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.3 – Da tramitação e votação

Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de **Legislação, Justiça e Redação** (art. 51, inciso I, alínea



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

“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

Por todo o exposto, diante dos aspectos formais que cumpre examinar neste parecer, a Advocacia da Câmara Municipal do ponto de vista de constitucionalidade, juridicidade, e boa técnica legislativa, OPINA s.m.j. pela viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 13/2022.

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 ser utilizados ou não pelos nobres Edis.

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

Juína/MT, 20 de junho de 2022.

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