



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

Parecer Jurídico 51/2023

17 DE AGOSTO DE 2.023

1

PROCESSO: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 10/2023
PROPONENTE: Vereador Jean do Coutinho
REQUERENTE PARECER: COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

1- Relatório

Projeto de Lei Complementar nº 10/2023, proposição da lavra do senhor prefeito Municipal Fernando Gorgen, que Dispõe sobre a Estrutura Administrativa Organizacional do Município de Querência - MT", visando criação de cargos comissionados e funções de confiança.

O Projeto foi recebido pela secretaria em 09/08/2023, sob o protocolo nº 382/2023. O projeto de lei veio acompanhado de justificativa que informa que a criação desses cargos e funções gratificadas se fazem necessárias nessárias e essenciais, tendo em vista a projeção de ampliação das atividades da Administração que demandam estrutura específica, além da necessidade de independência das secretarias, e ainda a responsabilidade que a Administração Municipal possui quanto à parceria para estruturação de órgãos mantidos por aquela esfera de Poder. E também, busca melhor composição e estruturação dos departamentos, dispendendo maior transparência quanto a lotação dos servidores, haja vista que cada secretaria possui especificações, extremamente importantes na busca de excelência na prestação dos Serviços Públicos.

É o relatório do essencial. Passo à análise jurídica.

2.0 Da Técnica Legislativa

Antes de adentrarmos ao estudo da juridicidade do presente Projeto de Lei, analisaremos a técnica legislativa aplicada a ele.

Redigir leis não é empreitada fácil, a dificuldade não está apenas no fato da enormidade de situações cotidianas a serem normatizadas, mas também na forma adequada de exprimir a vontade do legislador. Pensando nisso o Legislador Constituinte estabeleceu no Parágrafo único do artigo 59 da

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C -
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

Constituição da República que Lei Complementar iria dispor sobre a elaboração e redação das Leis.

2

Neste sentido, para uniformizar a técnica e minimizar a probabilidade de erros no momento da elaboração das leis, foi sancionada a Lei Complementar nº 95/98 que prevê uma série de princípios e regras para a elaboração das leis, dentre elas que as normas devem ser redigidas com clareza, precisão e ordem lógica.

Assim, feita a leitura desta proposta a Procuradoria Jurídica observou as seguintes inconsistências na técnica legislativa:

- I. Preâmbulo confuso, com fundamentação jurídica inexistente em nosso arcabouço jurídico.
- II. O artigo 1º visa **criar cargos Comissionados e Funções de Confiança**, contudo **não especificou quais eram os cargos e quais eram as funções**. Uma vez que cargo comissionado é unidade completa de atribuições previstas na estrutura organizacional, destinado somente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, este instituto possui remuneração própria, exige nomeação e posse, ao passo que função de confiança, também de livre nomeação e exoneração pela autoridade competente, representa um acréscimo de atribuições relacionadas a atividades de direção e chefia pertinentes às atribuições de seu cargo efetivo, visando um acréscimo salarial na forma de "gratificação" ao servidor efetivo a fim de remunerá-lo pelo exercício de atividades de natureza extraordinária, precária e transitória.
- III. O artigo 2º visa alterar o Anexo I, que trata dos cargos em comissão, contudo não trouxe referência das alterações a serem feitas, tais como Cargo, vaga e salário a ser alterado.
- IV. O Mesmo artigo 2º logo abaixo, conta mais um erro na técnica legislativa, uma vez que visa alterar o Anexo II, que trata da função gratificada, contudo não trouxe referência das alterações a serem feitas, tais como Cargo, vaga e salário a ser alterado.
- V. A cláusula de vigência e cláusula de revogação consta do artigo 6º, contudo não existem 6 artigos na referida proposta legislativa.
- VI. Após a Cláusula de vigência e assinatura da proposta legislativa, consta ainda referência **a um outro Anexo, intitulado de Anexo I** que traz algumas atribuições, mas não é possível atrelar tais atribuições de forma subjetiva, uma vez que na Lei Complementar nº 97/2017, que

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

3

dispõe sobre a reforma da estrutura administrativa organizacional da Prefeitura Municipal de Querência, a mesma possui 08 anexos, e para cada um temos definições específicas, são eles:

- a. Anexo I - Cargos em Comissão;
- b. Anexo II - Função Gratificada;
- c. Anexo III - Função de confiança;
- d. Anexo IV - Complementação Salarial de 10 horas;
- e. Anexo V - Função de Confiança;
- f. Anexo VI - Função de Confiança;
- g. Anexo VI - Atribuições dos Cargos em Comissão;
- h. Anexo VII - Atribuição dos cargos de Função Gratificada;
- i. Anexo VIII- Atribuição dos Cargos de Função de Confiança;

VII. Por fim, salientar que a concessão de qualquer vantagem ou aumento na remuneração pelos órgãos e entidades da administração exige uma prévia dotação orçamentaria suficiente para cobrir a despesa de pessoal e os acréscimos dela decorrentes, e não foi possível localizar nos autos **a estimativa de impacto orçamentário financeiro e a declaração da adequação orçamentária de autoria do ordenador de despesas.**

Esgotado o estudo preliminar sobre a técnica legislativa, passaremos ao estudo da viabilidade jurídico-constitucional desta proposição.

2.1 Análises Jurídicas

Ab initio, considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no Processo Legislativo em epígrafe até a presente data, e tem como finalidade prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da aprovação dos mesmos.

Considerando a sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Querência, conforme dispõe as atribuições do procurador jurídico legislativo contido no anexo IV na Lei Municipal nº 965/2015.

São atribuições do Procurador Jurídico legislativo (...).
Analisar e emitir parecer das matérias em tramitação na
Câmara quando solicitado;

Impende salientar que, a emissão deste Parecer por esta Assessoria não substitui o parecer de mérito emitido pela Comissão especializada, composta pelos representantes do povo, que constitui manifestação legítima deste

**RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT**



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

parlamento, que deverá analisar todas as nuances sociais e políticas da proposta ora analisada.

4

EXAME DE ADMISSIBILIDADE: Cumpre esclarecer que o procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas:

- a) **Competência Constitucional** (art. 30 da CF/88), de modo que deve existir autorização constitucional para que o Município possa legislar sobre aquela matéria;
- b) **Competência quanto à iniciativa para proposição (Lei Orgânica)**, A Lei Orgânica Municipal irá definir quais os autores legitimados para desencadear o processo legislativo.
- c) **Possibilidade Jurídica da matéria legislativa**, que visa garantir respeito aos direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Quanto ao aspecto formal, competência Constitucional, iniciativa e possibilidade jurídica, O referido projeto encontra supedâneo nos artigos 30, inciso I da Constituição Federal¹ que garantem aos Municípios auto administração e auto legislação, atribuindo-lhes competência de legislar sobre assuntos de interesse local em especial no que diz respeito a organização e funcionamento do Município.

Calha informar que na hipótese sob exame nos autoriza afirmar que a matéria versa sobre "Criação de funções de confiança na seara do Direito administrativo".

Cumpre, então, tecer algumas considerações acerca do tema que é disciplinado na Constituição Federal em seu artigo 37, onde determina que todo cargo ou função pública deve ser acessível a qualquer um cidadão brasileiro, desde que atendidos os requisitos estabelecidos em lei, e que sua investidura dar-se-á por meio de aprovação em concurso público de provas e títulos.

¹ **Art. 18.** A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios, todos autônomos**, nos termos desta Constituição.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; **CRFB/ 88**

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

Contudo, no âmbito legal brasileiro existem exceções ao provimento do cargo por concurso público, possibilitando o livre provimento à cargo em COMISSÃO e a FUNÇÃO DE CONFIANÇA, dispostas no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, restringindo-as às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Mister traçar breves considerações sobre a distinção entre cargo e função, Nesse ponto, importa trazer à colação, pela propriedade, as considerações trazidas pelo Desembargador Relator Genaro José Baroni Borges, no voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade²:

[...]

No dizer de Hely Lopes Meirelles, "**CARGO PÚBLICO** é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei.". (Direito Administrativo Brasileiro – pag. 419 – Malheiros – trigésima terceira edição).

Não se confunde, pois, com função, "atribuição ou conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional, ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços eventuais..." (ob. A. e pag. citados).

Também não se confunde com a denominada **FUNÇÃO GRATIFICADA** ou **FUNÇÃO DE CONFIANÇA**, vantagem pecuniária "pro labore faciendo", criada por lei, necessariamente ligada a determinado cargo, que acresce ao vencimento de servidor regularmente investido, ocupante de cargo efetivo, em razão de encargos de direção, chefia, assessoramento, supervisão ou de confiança. Dito isso prossigo.

A denominada **FUNÇÃO DE CONFIANÇA**, destinada às atribuições de direção, chefia e assessoramento, tem assento constitucional – CF- art. 37,V.

De outra parte, a lei que cria cargo em comissão há de definir as respectivas atribuições, como impõe o art. 32 da Constituição Estadual; todavia, não estende a exigência para a instituição de GRATIFICAÇÃO pelo exercício de FUNÇÃO DE CONFIANÇA, de que aqui se está a tratar.

[...]

Desta forma, entende essa Assessoria Jurídica que o projeto encontra revestido da condição legalidade quanto a matéria constante dos autos, pois

² Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70033308800 - Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Órgão Especial, j. 06-12-2010.



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

obedece aos ditames da Constituição da República, estando, adequado à Lei Orgânica Local e aos ditames constitucionais.

Dando continuidade à análise jurídica da medida verifica-se inicialmente que a criação das funções de confiança na Administração Pública Municipal, gerará despesas ao erário público, motivo pelo qual se faz necessário o acompanhamento dos anexos previstos no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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. (LRF/2000)

Calha salientar que a concessão de qualquer vantagem ou aumento na remuneração pelos órgãos e entidades da administração exige uma prévia dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa de pessoal e os acréscimos dela decorrentes, uma vez que toda obrigação criada com caráter contínuo deverá ser instruída com Impacto orçamentário por no mínimo dois exercícios e indicação de origem dos recursos para custeio.

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. (LRF/2000)

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

**RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT**



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

§ 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.

Perlustrando os autos, não foi possível localizar a estimativa de impacto orçamentário financeiro e a declaração da adequação orçamentária de autoria do ordenador de despesas, cumprindo as exigências contidas na legislação vigente, motivo pelo qual essa Procuradoria RECOMENDA aos nobres edis a solicitação da documentação exigida junto ao Poder Executivo.

3- Conclusão:

A guisa dessas considerações, essa Procuradoria Jurídica tendo como análise a técnica legislativa da proposta, OPINA PELA INVIABILIDADE técnica do Projeto de Lei, conforme elencados nos itens de I a VII no item 2.0 deste parecer.

Ao passo que no tocante a constitucionalidade da matéria objeto da proposta, esta procuradoria opina pela Constitucionalidade da mesma.

Relembrando que não compete a esta Procuradoria manifestar acerca da "Conveniência e Razoabilidade" desta proposta, cabendo aos doutos edis sua apreciação no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação do mesmo, respeitando para tanto as formalidades legais e regimentais.

Este é o parecer s.m.j

Kelly Cristina Rosa Machado
Procuradora Legislativa – OAB/MT 13449
Matrícula 39

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT