



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

Parecer Jurídico 04/2025

25 de fevereiro de 2.025

1

PROCESSO: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA DO LEGISLATIVO Nº 03/2025
PROPONENTE: PODER LEGISLATIVO
REQUERENTE PARECER: COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

1- Relatório

Projeto de Lei Ordinária do Legislativo nº 03/2025, proposição da lavra do senhor presidente Vereador Luiz Vezaro, que dispõe sobre alteração do artigo 1º da Lei Municipal 617/2010 que criou a Verba de natureza indenizatória para os agentes políticos da Câmara Municipal de Querência. A norma pretende corrigir os últimos 4 anos de desvalorização dos valores pagos ao presidente da mesa diretora e vereadores. Assim, verifica-se do projeto de lei em análise que o mesmo pretende realizar a atualização dos valores da verba indenizatória, regulamentada pela Lei Municipal nº 617, de 21 de dezembro de 2010, que, se aprovado, passará de: R\$ 6.000,00 (seis mil) para R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) para os vereadores; e de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) para R\$ 9.000,00 (nove mil reais) para o Presidente da mesa diretora.

O Projeto foi recebido pela secretaria em 11/02/2025, sob o protocolo nº62/2025, aceito pela mesa e colocado para cumprimento de pauta em exercício do mero juízo de delibação que lhe impõe o Regimento Interno-Resolução nº 01/2015 em seu art. 130.

O projeto de lei veio acompanhado de justificativa onde o gestor informa que a medida tem como objetivo proceder com a correção dos valores pagos a título indenizatório aos agentes, uma vez que sua última correção aconteceu no ano de 2020.

É o relatório do essencial. Passo à análise jurídica.

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

2.0 Análises Jurídicas

2

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

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

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 não encontramos nenhuma inconsistência na técnica legislativa aplicada na redação original do Projeto de Lei em comento, de modo que a mesma não merece reparos.



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

Esgotado o estudo preliminar sobre a técnica legislativa, **SEM RECOMENDAÇÃO DE OFERECIMENTO DE EMENDAS PARA CORRIGI-LA**, passaremos ao estudo da viabilidade jurídico-constitucional desta proposição.

3

2.2 Do Controle Prévio de Constitucionalidade

Consoante o clássico ensinamento de Lúcio Bittencourt, "a inconstitucionalidade é um estado, estado de conflito entre uma lei e a Constituição".

Em nosso ordenamento constitucional vige um complexo sistema de controle da constitucionalidade das leis e atos administrativos e assim, no plano jurídico o sistema de controle de constitucionalidade adotado admite a existência de dois tipos de controles:

- a) O controle preventivo, que se realiza no curso do processo legislativo;
- b) O controle repressivo, cuja incidência se dá quando a lei se encontra em vigência.

A Constituição Federal de 1988 outorgou o exercício do controle prévio da constitucionalidade ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, este último no momento da emissão de juízo de valor quanto à sanção ou veto do autógrafo de lei aprovado pelo parlamento.

No caso em tela, trata-se do controle preventivo de constitucionalidade no âmbito do processo legislativo. Sua característica fundamental consiste no fato de atuar no momento da elaboração da lei, com a finalidade de evitar que sua edição seja quanto à forma, seja quanto ao conteúdo, ofenda a supremacia da Lei Maior.

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 sob dois prismas:

- a) Inconstitucionalidade Formal, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela Constituição, nesta perspectiva analisamos a existência ou não de autorização Constitucional para o Município possa legislar sobre aquela matéria, a forma pela qual deva proceder e os legitimados;
- b) Inconstitucionalidade Material, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceitos, princípios e direitos tutelados pela Constituição.



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

Ancorado neste entendimento, passo ao exame da constitucionalidade formal da proposição.

2.3 Controle Formal de Constitucionalidade

4

A proposta foi enviada por meio de Projeto de Lei Ordinária, de autoria do Senhor Presidente da mesa, na hipótese sob exame, dissecando o teor do Projeto, desde a sua ementa, o resultado autoriza concluir que a matéria versa sobre questões administrativas/indenizações.

Da autorização Constitucional: quanto à autorização Constitucional, referido projeto encontra supedâneo no inciso I do art. 30, e § 11 do art. 37 da Constituição Federal ¹ e do art. 14 da LOMQ², uma vez que a matéria está contida dentro das atribuições de política municipal de organização administrativa.

Dos Legitimados: No que tange a legitimidade para deflagrar o processo legislativo, tem-se que a competência é concorrente, uma vez que a matéria não se encontra elencada dentro do artigo 80 da lei Orgânica local onde constam as matérias de competência privativa do senhor Prefeito Municipal.

Da forma de proceder: perlustrando os autos, dissecando o teor do Projeto, desde a sua ementa, o resultado autoriza concluir que a matéria versa sobre questões administrativas, uma vez que se trata de matérias de natureza indenizatória.

Norteados pelo princípio da legalidade onde a administração só pode fazer o que a lei determina, podemos assegurar que o instrumento jurídico capaz de criar uma obrigação para a administração será com o advento de uma Lei. O

¹ **Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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:

(...)

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos. (CRFB/88)

² **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: (LOMQ)



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

princípio da legalidade é uma das maiores garantias para os gestores perante o poder público. Representa que o poder público obedece integralmente a lei, pois o agente do órgão da administração pública deve sempre atuar de acordo com a lei. Portanto, os administradores públicos não podem conceder direitos aos cidadãos, determinar obrigações ou proibir os cidadãos apenas por meio de ações administrativas. Ainda sobre o princípio da legalidade para Hely Lopes Meirelles:

“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

Neste passo, é possível afirmar que esta proposta atende os requisitos formais de constitucionalidade. Feitas estas considerações, s.m.j, a proposta legislativa encontra-se dentro das exigências formais de constitucionalidade. Passemos a análise material da mesma, vejamos:

2.4 Controle Material de Constitucionalidade

Após análise dos aspectos constitucionais formais, constatou-se que a proposta legislativa respeitou a forma de proceder (PLO), tem autorização constitucional e o autor tem legitimidade para deflagrar o processo legislativo.

Cumpre, então, tecer algumas considerações acerca do que deve ser considerada verba de natureza indenizatória, de modo a fixar as premissas que orientarão o enquadramento jurídico das parcelas discriminadas no Projeto ora analisado.

Pois bem, a verba indenizatória, será considerada como tal àquelas parcelas recebidas pelo agente público que tem como objetivo recompor o seu patrimônio “por despesas extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço público prestado por este agente”.

Na doutrina, o mesmo sentido é empregado por Hely Lopes Meirelles, para quem as indenizações:

“São previstas em lei e destinam-se a indenizar o agente público/servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda.”



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

Todavia os Tribunais Superiores vêm firmando entendimentos sólidos no sentido de reconhecer como verba de natureza indenizatórias outras parcelas que não se enquadram nessa concepção estrita trazida pelo Regime jurídico local, mas que assumiriam caráter indenizatório as verbas destinadas a ressarcir o servidor por gastos realizados em razão do exercício da função pública.

6

Adotar-se-á, no presente opinativo, esta concepção de verba de natureza indenizatória para fins de análise do enquadramento jurídico das vantagens instituídas no presente projeto a fim de incluí-las ou não como verbas de natureza indenizatória.

Destarte, para que os valores repassados aos agentes públicos e políticos pretendidos neste projeto de Lei possa ser caracterizado como verba de natureza indenizatória os mesmos deverão possuir obrigatoriamente as seguintes características:

- a) Ser instituída mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e respectiva forma de prestação de contas.
- b) Ser específica, ou seja, deve ser decorrente de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, exija dispêndio financeiro por parte do agente público quando do desempenho das atribuições definidas em lei, e, conseqüentemente, a sua necessária indenização.
- c) Somente poderá ser concedida aos agentes públicos da ativa, ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração pública que se enquadrem nas condições estabelecidas na lei.
- d) Sua natureza deverá compensatória, destinando-se a indenizar o agente público por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da administração.
- e) Deve ser estabelecida em valor compatível e proporcional aos gastos realizados pelo próprio agente no desempenho da atribuição descrita em lei.
- f) Não pode ser incorporada e nem integra a remuneração, os subsídios ou proventos para qualquer fim.
- g) Será suprimida tão logo cessem os fatos ou acontecimentos que dão ensejo ao ressarcimento, sem que se caracterize violação à irredutibilidade salarial.
- h) Não será computada para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal.
- i) Submete-se aos controles interno e externo.
- j) Será concedida em observância aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, publicidade e impessoalidade.

Mister esclarecer que a não caracterização de natureza indenizatória aos valores pagos com essa finalidade poderá caracterizar crime de improbidade administrativa, prevista na Lei federal nº 8429/1992.

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

2.5 Dos Limites Para Criação ou Alteração de Despesas no Orçamento

7

O Sistema orçamentário público brasileiro permite um controle sobre os recursos públicos, possibilitando uma estabilização entre receitas e despesas, permitindo um equilíbrio no orçamento público. Para alcançar este equilíbrio o estado estabeleceu algumas normas para este fim são elas a Lei Federal 4.320/64 e Lei Complementar 101/2000 (LRF) a primeira estabelece os critérios para elaboração dos orçamentos públicos ao passo que a segunda visa uma política de gestão fiscal responsável, combatendo o uso imprudente do erário público e evitar desperdícios dos mesmos.

Neste passo, Pertinente a lei de responsabilidade fiscal, mister informar qualquer despesa criada, aumentada ou aperfeiçoada necessariamente deverá ser acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem como declaração do ordenador da despesa informando que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com as peças orçamentárias (LOA, LDO e PPA).

Ademais, sucede que também segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000, 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, vejamos;

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 1 do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (LRF)



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

Contudo, compulsando os autos **não foi possível localizar o impacto financeiro, a declaração de compatibilidade orçamentária**, bem como demonstração dos recursos para custeio das ditas despesas criada/alteradas.

8

Feitas estas considerações, a Procuradoria Jurídica com fulcro nos artigos 16 e 17 da LC 101/2000, **RECOMENDA** a juntada dos documentos ali exigidos afins de analisarem os aspectos contábeis e financeiros da matéria.

No tocante ao Processo Legislativo, em cumprimento ao disposto no Regimento Interno desta Casa de Leis, após o cumprimento de Pauta por 05 dias consecutivos, a matéria deverá passar pela Análise da Comissão Competente para estudo e emissão do parecer daquela Comissão, uma vez instruído com parecer da Comissão o mesmo estará apto a ser incluído na Ordem do dia para Discussão e Votação, esta dar-se-á por meio simbólico. Verifica-se que a proposição precisa ser submetida ao crivo da Comissão:

- a) **Comissão de Constituição, Justiça e Redação** (art. 363, I do R.I.) para emissão de parecer acerca da legalidade e Constitucionalidade;
- b) **Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária** (art.363, II) para emissão de parecer de mérito acerca da matéria.

A aprovação dar-se-á por maioria simples dos membros da casa, consonante a determinação do art. 41 da LOMQ.

3- Conclusão:

A guisa dessas considerações, essa Procuradoria Jurídica tendo como análise a constitucionalidade, juridicidade e a boa técnica legislativa, depois de observado as **RECOMENDAÇÕES** constantes neste parecer, s.m.j OPINA pela viabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei.

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