



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

**Parecer Jurídico 81/2025**  
04 de Novembro de 2.025

1

### 1. RELATÓRIO

Trata-se da análise do Projeto de Lei Complementar N° 003/2025, protocolado pelo Poder Executivo Municipal, esta proposição visa "Alterar a Lei Complementar N° 097/2017 que Dispõe Sobre a Reforma da Estrutura Administrativa Organizacional da Prefeitura Municipal de Querência - MT, e Dá Outras Providências".

O presente relatório tem por objetivo consolidar a análise dos documentos referentes ao Projeto de Lei Complementar N° 003/2025 (PLC 003/2025) e ao Projeto de Lei N° 024/2025 (PL 024/2025, uma vez que o PLO 24/2025 se encontra abarcado no Impacto financeiro anexado aos autos.

A análise visa a fornecer subsídios para a melhor análise do processo legislativo e subsidiar as decisões dos nobres edis. Este parecer irá contemplar a cronologia dos fatos, as intenções subjacentes às proposições, a legalidade da medida e, os impactos financeiros e as implicações legais, em especial no que tange à Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### 1.1 Cronologia dos Fatos e Intenção das Proposições

O processo teve seu início com o Projeto de Lei Complementar N° 003/2025, protocolado pelo Poder Executivo Municipal em 13 de junho de 2025, as 11h24, sob protocolo n° 581/2025. Esta proposição visa a "Alterar a Lei Complementar N° 097/2017 que Dispõe Sobre a Reforma da Estrutura Administrativa Organizacional da Prefeitura Municipal de Querência - MT, e Dá Outras Providências".

Conforme a Mensagem ao Legislativo que acompanha o PLC 003/2025, a reforma administrativa busca a modernização e otimização da máquina pública, justificando as alterações e criações de cargos e funções comissionadas pela necessidade de:

- Ampliação das atividades da Administração para atender às crescentes demandas municipais.
- Conferir maior independência às secretarias.
- Promover uma melhor composição e estruturação dos departamentos, visando à excelência na prestação de serviços públicos.

A lista de cargos apresentada no PLC 003/2025 abrange uma vasta gama de funções e vencimentos, evidenciando o caráter abrangente da reforma proposta pelo Executivo.

Em um momento posterior, precisamente em 08 de agosto de 2025, o Prefeito Municipal solicitou formalmente à Câmara Municipal a retirada do PLC 003/2025,

**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

por meio do Ofício n. 271/2025/GPQ. A Câmara, por sua vez, respondeu em 11 de agosto de 2025 (OF. ASLEG N°. 28/2025), acatando o pedido de devolução da propositura, sob a justificativa de que o projeto ainda se encontrava "sem pareceres das Comissões Técnicas". Em 05 de outubro deste mesmo ano, foi reapresentado o Projeto de Lei Complementar 03/2025 e impacto financeiro da medida assinado em 03/10/2025, conforme determina a Lei de Responsabilidade fiscal.

## 2.0 ANÁLISE JURÍDICA

É necessário pontuar que se trata da análise jurídica acerca do tema **Criação de Cargo em Comissão de livre nomeação e exoneração 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 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.

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<sup>1</sup>, restringindo-as às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Vale salientar que os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração, e destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento e a excepcionalidade é da categoria do cargo em comissão, considerando que a regra é o processo de seleção com critérios objetivos.

Portanto, o cerne da análise jurídica reside em verificar se os cargos e funções propostos se adequam a essas atribuições de **direção, chefia e assessoramento**, e se a sua criação ou alteração está devidamente respeitando os limites prudenciais e máximos de despesas com pessoal estabelecidos pela LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).

---

<sup>1</sup> 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;

**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

## 2.1 Atribuições de direção, chefia e assessoramento

Não foi possível localizar no Projeto de Lei o detalhamento das atribuições destes cargos. Isso porquê, esses cargos demandam uma análise mais minuciosa das atribuições para garantir que não se configurem como funções meramente técnicas ou burocráticas, desvirtuando o propósito do cargo comissionado.

A extensa lista reflete a complexidade da máquina administrativa e a tentativa de organizar os níveis hierárquicos e remuneratórios. É crucial que a descrição de cada um desses cargos detalhe as atribuições de direção, chefia ou assessoramento, justificando assim a exceção a regra da investidura em cargo público por meio de concurso público.

Este ponto é decisivo, pois cargo em comissão e função de confiança deve ter suas atribuições detalhadas em lei ou decreto que as compatibilize estritamente com as funções de direção, chefia e assessoramento, conforme o Art. 37, V, da CF/88. É imperioso evitar o desvio de finalidade, onde cargos comissionados são criados para funções meramente técnicas ou burocráticas que deveriam ser preenchidas por concurso público. A jurisprudência, incluindo a do Supremo Tribunal Federal, tem sido rigorosa nesse ponto (ADI3602/GO).

## 2.2 Análises de Impacto Financeiro: Divergência de Conclusões

O ponto central e de maior complexidade reside nas avaliações de impacto financeiro dos projetos (PLC 003/2025 e PL 024/2025), que apresentaram conclusões divergentes:

1. Datada de 02 de outubro de 2025 (com assinaturas de 03 de outubro de 2025), esta análise, elaborada pela própria Prefeitura, concluiu que, mesmo com a alteração, criação e exclusão de cargos propostas (com custo anual total estimado em R\$ 2.454.900,00 a partir de 2026), a despesa total com pessoal **passaria de 51,80% para 52,05% da Receita Corrente Líquida (RCL)**. Com base nesse cálculo, a Prefeitura afirmou que o município "tem capacidade orçamentária e financeira para suportar as despesas decorrentes com pessoal", permanecendo "dentro dos índices constitucionais para despesa com pessoal", uma vez que o limite máximo da LRF para o Poder Executivo é de 54% da RCL.
2. Parecer Contábil (Câmara Municipal): Datado de 27 de outubro de 2025, e elaborado pela Contadora Gardênia Alves Neri, este parecer apresentou uma conclusão substancialmente diferente. Ao analisar o impacto financeiro conjunto do PLC 003/2025 e do PL 024/2025, o documento somou os custos anuais de ambos os projetos e seus encargos, totalizando um impacto geral de R\$ 6.134.953,17. Com essa inclusão, a despesa total com pessoal do município passaria para R\$ 135.901.625,61, elevando o percentual de comprometimento da **despesa com pessoal para 54,06%** da



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

4

Receita Corrente Líquida (RCL) (que é de R\$ 251.375.060,68 em agosto de 2025).

A conclusão deste parecer da Câmara é categórica: o novo percentual de 54,06% ultrapassa o limite máximo de 54% estabelecido pelo Art. 19, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

O parecer aponta que, mesmo que a diferença seja mínima (0,06%), a situação configura irregularidade fiscal, exigindo a adoção de medidas corretivas imediatas e recomendando a não aprovação de novas despesas de pessoal para evitar sanções administrativas e legais junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

O cenário atual revela, portanto, uma potencial situação de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal caso os projetos sejam aprovados nos termos propostos e o parecer da Câmara esteja correto em sua metodologia. As sanções por descumprimento da LRF são graves e abrangem tanto o ente federativo (Município) quanto os agentes públicos responsáveis.

Para o Município, pode-se citar a proibição de recebimento de transferências voluntárias, o impedimento de contratar operações de crédito e a vedação de criação de novos cargos ou reajustes salariais.

Para os gestores, as penalidades podem incluir sanções por improbidade administrativa (perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multas) e, em casos mais graves, crimes de responsabilidade, além de possíveis rejeições de contas pelos Tribunais de Contas, com consequente inelegibilidade.

### **2.3 Lei De Responsabilidade E Seus Reflexos**

Cumpre esclarecer que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000) acarreta uma série de sanções que podem atingir tanto o ente federativo (Município) quanto os agentes públicos responsáveis. As penalidades visam garantir a probidade e a gestão fiscal transparente e equilibrada.

Vamos detalhar as possíveis sanções, agrupadas por sua natureza:

#### **I. Sanções Institucionais e Restrições ao Ente Federativo (Município)**

Estas sanções afetam diretamente a capacidade do município de gerir suas finanças e de receber apoio de outras esferas de governo:

##### **1. Impedimento de Recebimento de Transferências Voluntárias:**

- o Conforme o Art. 23, § 3º, e o Art. 25, § 1º, inciso IV, da LRF, o ente que descumprir os limites de despesa de pessoal, por exemplo, fica impedido de receber transferências voluntárias da União e do Estado, além de outras restrições. Isso significa que o município não poderá receber recursos para projetos específicos ou programas de outras esferas de governo, o que pode paralisar investimentos importantes.

**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

5

**2. Proibição de Contratar Operações de Crédito:**

- o O município perde a capacidade de tomar empréstimos junto a bancos ou outras instituições financeiras, tanto nacionais quanto internacionais, e também de receber garantia de outro ente da Federação (Art. 31, §§ 1º e 2º, da LRF). Isso limita drasticamente a capacidade de financiamento de grandes obras e projetos.

**3. Vedação de Concessão de Garantias:**

- o O ente federado fica impedido de conceder garantias a outros entes ou entidades, o que restringe sua atuação em determinadas operações financeiras e parcerias.

**4. Restrições Orçamentárias Específicas (em caso de excesso de despesa com pessoal):**

- o O **Parecer Contábil** anexo ao seu documento já menciona o Art. 23 da LRF, que detalha medidas corretivas obrigatórias para o ente que excede o limite de gasto com pessoal, como o caso de Querência-MT (que passaria a 54,06% da RCL, ultrapassando o limite de 54%). Caso o limite seja excedido, as seguintes proibições são impostas até o retorno à conformidade:

- **Vedação de concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração** a qualquer título (salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual).
- **Vedação de criação de cargo, emprego ou função.**
- **Vedação de alteração de estrutura de carreira** que implique aumento de despesa.
- **Vedação de provimento de cargo público**, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título (ressalvadas as reposições decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, e que não impliquem aumento de despesa).
- **Vedação de contratação de hora extra**, salvo casos excepcionais e de interesse público (Art. 22, parágrafo único, da LRF).

- o A não adoção das medidas corretivas no prazo legal (redução de pelo menos um terço no primeiro quadrimestre e eliminação total do excedente nos dois quadrimestres seguintes) agrava a situação e pode desencadear outras sanções.

**II. Sanções Pessoais aos Agentes Públicos Responsáveis**

As sanções pessoais podem ser de natureza administrativa, cível (improbidade) e penal (crime de responsabilidade), dependendo da gravidade e do dolo (intenção) na conduta.

**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

6

**1. Sanções por Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa):**

- o A LIA considera atos de improbidade administrativa a conduta do agente público que, entre outras coisas:
  - Ordena ou autoriza a realização de despesas não autorizadas por lei ou regulamento (Art. 10, inciso IX, da LIA).

Neste interim, extrapolar limites de despesa de pessoal e não adotar as medidas corretivas pode configurar ato de improbidade, sujeitando o agente público (Prefeito, Secretário de Finanças, Secretário de Administração, etc.) a penas como:

- Perda da função pública.
- Suspensão dos direitos políticos por um período de até 12 anos.

A Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, Tipifica como infração administrativa deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

Embora a LRF em si não contenha os tipos penais, ela define as regras cujo descumprimento pode levar à aplicação das sanções previstas nas leis penais. Um dos principais artigos da LRF que, se violados, podem resultar em crimes de responsabilidade ou crimes fiscais, é Art. 21 que trata das despesas com pessoal. A expedição de ato que provoque aumento dessa despesa em desacordo com a lei pode levar a sanções.

Além disso, o próprio código penal, em seu artigos 359-B tipifica como crime contra as finanças públicas o Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura.

Para Prefeitos, o Decreto-Lei nº 201/1967, em seu Art. 1º, inciso V, já prevê como crime de responsabilidade "ordenar ou autorizar despesas não autorizadas por lei".

As penas para crimes de responsabilidade podem incluir, **Perda do cargo**.

**Sanções do Tribunal de Contas:** Os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), como o do Mato Grosso, têm papel fundamental na fiscalização da LRF. Eles podem:

- Aplicar multas pecuniárias aos gestores por irregularidades.
- Rejeitar as contas do gestor, o que, dependendo do caso e se a decisão se tornar irrecorrível, pode gerar a inelegibilidade do agente público pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010). A inelegibilidade se aplica



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

7

a quem tiver as contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade, por decisão irrecorrível do órgão competente.

### 3. CONCLUSÃO PROVISÓRIA

A guisa destas considerações, esta procuradoria aponta a existência de pontos cruciais para serem analisados, sendo elas:

- a) Análise da **compatibilidade das atribuições dos cargos comissionados com as funções de direção, chefia e assessoramento**, exigindo uma verificação minuciosa dos detalhes funcionais de cada posição, e para tanto há necessidade de apresentação do anexo com o detalhamento de tais funções;
- b) **Análise aprofundada da divergência:** Investigar as metodologias e premissas utilizadas em ambos os pareceres para entender a fonte da divergência nos cálculos de impacto financeiro. Isso pode envolver verificar se foram considerados os mesmos cargos, vencimentos, encargos e a mesma base de Receita Corrente Líquida.
- c) **Suspensão da tramitação do PLC nº 003/2025** até que o Executivo encaminhe, em anexo, a descrição funcional de cada cargo comissionado, nos termos da jurisprudência do STF (ADI 4.125/TO), sob pena de vício material de inconstitucionalidade.
- d) **Sugestão de Diálogo Interinstitucional:** Recomendo um diálogo entre o Executivo e o Legislativo, talvez, com a participação das equipes técnicas contábeis de ambos os lados, para sanar as dúvidas e buscar uma solução que concilie a necessidade de reforma administrativa com o imperativo da responsabilidade fiscal.
- e) **Revisão dos Projetos:** Caso o Parecer Contábil da Câmara seja ratificado, recomenda-se a revisão dos Projetos de Lei (PLC 003/2025 e PL 024/2025) para ajustá-los aos limites fiscais, seja reduzindo o número de vagas, alterando vencimentos ou reavaliando a necessidade de determinadas criações de cargos.

### 5. CONCLUSÃO FINAL

Diante das inconsistências apontadas, esta Procuradoria opina pela necessidade de complementação documental e técnica do Projeto de Lei Complementar nº 003/2025, notadamente quanto:

**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**

8

- a) à ausência de descrição das atribuições dos cargos em comissão e das funções de confiança;
- b) à divergência nos cálculos de impacto financeiro;
- c) à possível extração do limite legal de despesa com pessoal (art. 19 e 22 da LRF).

Assim, recomenda-se que o PLC nº 003/2025 não prossiga em tramitação até a completa regularização dos pontos acima, sob pena de ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e responsabilidade fiscal (art. 37 e 169 da CF).

Por fim, enquanto não houver consenso técnico sobre os parâmetros de cálculo e validação dos dados junto ao TCE/MT, não há segurança jurídica para a aprovação do projeto, sob pena de violação do art. 19, III, c/c art. 22 da LRF.

Ressaltando, que parecer tem caráter meramente opinativo e consultivo, não vinculando as decisões do Poder Legislativo.

Este é o parecer, s.m.j

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