



**PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO n. 60/2022**

**PL nº. 1.060/2022: dispõe sobre a estrutura organizacional da Câmara Municipal de Colombo**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se do Projeto de Lei de iniciativa da Mesa Diretora que dispõe sobre a estrutura organizacional da Câmara Municipal de Colombo.

A **justificativa** foi apresentada, nos seguintes termos:

*“A estrutura organizacional da Câmara Municipal de Colombo data do ano de 2006, antes desta Casa realizar concursos públicos e prover o quadro permanente de pessoal. Além da nova realidade funcional, a jurisprudência consolidou posicionamentos que exigiam uma revisão das estruturas organizacional e funcional da Casa.*

*Decorrencia dessa necessidade foi a propositura pela Procuradoria da Justiça do Estado da ADI 0051981-18.2021.8.16.0000 que postulou a declaração de inconstitucionalidade de vários cargos de provimento em comissão da estrutura funcional da Câmara Municipal de Colombo. O Venerando Acórdão do Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná declarou a inconstitucionalidade dos seguintes cargos de provimento em comissão: Chefe de Gabinete, Assessor de Imprensa, Assessor de Informática, Chefe de Setor, Chefia de Patrimônio e Serviços, Chefia Predial, Chefia de Frota, Assessoria de Apoio Legislativo, Chefia de Documentação e Arquivo, Chefia de Copa, Assessoria de Gestão de Pessoas e Chefe de Setor de Tesouraria.*

*Uma parte desses cargos foi declarada inconstitucional em razão do ato legislativo de criação não consignar as atribuições correspondentes, e outra parte por mesclarem atribuições de confiança com atribuições típicas de servidor efetivo. Tais situações podem ser corrigidas com a edição de uma nova lei criando os cargos e apontando corretamente as atribuições.*

*No entanto, uma parte considerável dos cargos foi declarada inconstitucional porque estes ‘não revelam estatura suficiente que justifique a criação de cargos de provimento em comissão, de livre escolha pelo Chefe de Poder, na medida em que não albergam atividades legitimamente de liderança e, ademais, porque o notável*



*distanciamento administrativo hierárquico entre a cúpula do Poder Legislativo e as repartições subalternas, dentro do esquema de desconcentração de atribuições, faz indefensável o requisito da confiança, e, assim, por óbvio, não podem ser recriados. É o caso dos cargos de Chefia de Patrimônio e Serviços, Chefia Predial, Chefia de Frota, Assessoria de Apoio Legislativo, Chefia de Documentação e Arquivo, Chefia de Copa e Assessoria de Gestão de Pessoas. Esta situação não pode ser corrigida com a criação de cargos de provimento em comissão ou através de Função Gratificada, exigindo a construção de novas soluções.*

*Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.264.676 de Santa Catarina, relatado pelo Ministro Alexandre Moraes, firmou que: "(...) o fato é que o artigo 37 da Constituição Federal não faz qualquer distinção ao limitar o exercício tanto dos cargos em comissão, quanto das funções de confiança/gratificadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Assim, considerando a natureza técnica do cargo de Controlador Interno criado pela Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte – SC, mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição República...".*

*Esta decisão reflete não só na função de Controlador Interno, mas também em várias outras que precisam ter a sua forma de remuneração adequada. A questão a ser resolvida momentaneamente no tocante ao Controlador Interno é a forma de retribuição, pois quanto ao provimento deve-se aguardar a nova instrução a ser emitida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A solução proposta no projeto de lei é a instituição de uma vantagem pecuniária ex facto officii pelo exercício de funções em razão de sua especialidade ou que impliquem dedicação especial, denominada como Gratificação de Desempenho Especial.*

*Por fim, tendo em conta a conclusão do Conselheiro Ivens Zschoeerper Linhares no Processo nº 415605/19, no qual aprovou a criação do Departamento Jurídico como solução para a adequação dos cargos da área jurídica, mas recomendou que o cargo de Assessor Especial da Mesa tivesse uma melhor definição quanto à vinculação com a autoridade, o projeto procede à adequação da nomenclatura e da vinculação do cargo.*

*Cabe ressaltar que o presente projeto de lei não implica aumento de despesa porque o dispêndio com os cargos declarados inconstitucionais era de R\$ 69.707,34 (sessenta e nove mil, setecentos e sete mil reais e trinta e quatro centavos) mensais, e a proposta se*



## CÂMARA DE COLOMBO

*refere exclusivamente a criação de 04 (quatro) novos cargos que nem se aproximam de tal despesa.*

*Desta forma, o presente projeto de lei apresenta a estrutura organizacional da Câmara Municipal de Colombo, já contemplando a Escola do Legislativo” (fl. 18/19).*

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Constitucionalidade formal objetiva: processo legislativo

No caso, a proposição foi apresentada na forma de lei ordinária.

O projeto de lei, além de dispor a respeito da estrutura organizacional, atribuiu competências a órgãos, criou cargos de provimento em comissão, funções de confiança e instituiu gratificações.

Embora a Resolução se afigure como o instrumento normativo adequado para dispor sobre órgãos e a estrutura organizacional do Poder Legislativo, na forma dos arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal, aplicáveis por analogia, e do art. 13, III, da Lei Orgânica do Município, há peculiaridades que autorizam a sua veiculação por meio de lei.

Por primeiro, porque a proposição, pelo art. 46, visa revogar disposições da Lei Municipal nº 1.465/2018 e 1.533/2020, devendo, em respeito ao princípio do paralelismo das formas, ser objeto de lei ordinária (mesmo veículo no qual as disposições que se pretende revogar estão inseridas).

Segundo, porque a criação de cargos em comissão, conforme o inciso II do art. 37 da CF, exige a edição de lei para que sejam devidamente declarados de livre nomeação e exoneração.

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:

(...)

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**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Terceiro, porque, embora se tratem de espécies diferentes, com ritos diferentes, em situações como essa, para que se garanta o devido processo legislativo, e tendo sido observada as regras de iniciativa, é cabível prevalecer a proposição cujo procedimento seja o mais amplo, no caso, o Projeto de Lei Ordinária, evitando, ademais, a existência de complexo e confuso emaranhado normativo.

## **2.2 Constitucionalidade formal orgânica: competência legislativa**

A competência para propor esta matéria é municipal, nos termos dos arts. 29 e 30, I, da Constituição Federal, e art. 6º, inciso I c/c art. 13, III, da Lei Orgânica do Município.

## **2.3 Constitucionalidade formal subjetiva: iniciativa**

A Lei Orgânica do Município dispõe no art. 13 das competências exclusivas da Câmara:

Art. 13. É da competência exclusiva da Câmara, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica:

...

III – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação e extinção de seus cargos, empregos e funções de seus servidores e fixação dos vencimentos, respeitado o estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária anual e na Lei de Responsabilidade Fiscal;

E no art. 25, do mesmo Diploma Legal prescreve:

Art. 25. São atribuições da Mesa, entre outras:

...

IV – a iniciativa de projetos que disponham sobre a organização dos serviços da Câmara, criação, extinção e alteração de cargos e projetos de lei para fixação dos respectivos vencimentos e vantagens.



## CÂMARA DE COLOMBO

No mesmo sentido, o Regimento Interno da Câmara dispõe que:

Art. 32. À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas neste Regimento, a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara, especialmente:

I - Propor ao Plenário projetos de lei e de resoluções que disponham sobre a organização dos serviços da Câmara e que criem, transformem, e extingam cargos e funções dos serviços da Câmara e fixem os respectivos vencimentos, respeitados os parâmetros legais;

### 2.4. Constitucionalidade Material

O projeto de lei em análise tratou precipuamente sobre 3 assuntos: reorganização da estrutura da Câmara Municipal de Colombo, criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança (função gratificada) e instituição de gratificações.

Quanto ao primeiro ponto, o projeto de lei reestruturou a organização da Casa, de modo a se estabelecer (i) órgão de apoio à atividade político-parlamentar; (ii) órgão de gestão administrativa e financeira; (iii) órgãos de processo legislativo, assessoramento à Direção e Escola do Legislativo; (iv) órgão de assessoramento jurídico e (v) órgão de controle interno.

E no caso da proposição em exame, que visa realizar ajustes na estrutura existente, criando órgãos diante da necessidade de especialização de funções administrativas, de tornar a atuação estatal mais eficiente e de melhor prestar os serviços públicos, não se vislumbra a necessidade de maiores considerações por parte deste Departamento Jurídico, notadamente em razão desses aspectos organizacionais se alojarem no âmbito de discricionariedade do gestor, cabendo-lhe o exame da conveniência e oportunidade.

Quanto ao segundo ponto, o projeto de lei criou cinco cargos de provimento em comissão e funções de confiança (função gratificada).

A regra no ordenamento jurídico é a realização de concurso público, cuja exceção se verifica nos casos de provimento de cargos em comissão e de funções de confiança, conforme previsto no art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal:



## CÂMARA DE COLOMBO

“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:

(...)

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;

(...)

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;”

Os cargos em comissão e as funções de confiança relacionam-se exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

No entanto, enquanto as funções de confiança são exercidas apenas por servidores estatutários, ocupantes de cargos efetivos, os cargos em comissão podem ser ocupados por servidor público ou não, cabendo à legislação estabelecer os casos, condições e percentuais mínimos de cargos comissionados destinados aos servidores de carreira.

A propósito, José dos Santos Carvalho Filho esclarece que:

“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



## CÂMARA DE COLOMBO

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 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 CF” (in Manual de Direito Administrativo, 31ª ed. – São Paulo: Atlas, 2017, p. 406).

Em relação à criação de cargos de provimento em comissão, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o Tema 1010, firmou o entendimento de que, em razão de cargos de comissão constituírem exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público, sua criação somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

Na oportunidade, foram fixadas as seguintes teses:

“a) 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;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) 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; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir”

STF. RE 1041210, Rel. Dias Toffoli, j. em 27/09/2018 (Repercussão Geral – Tema 1010).



## CÂMARA DE COLOMBO

Pelo art. 41 do projeto de lei foi criado o cargo de Diretor da Escola do Legislativo, tendo sido descritas suas atribuições nos oito incisos que compõe o dispositivo, de forma clara e objetiva.

Pelo art. 42, foi criado o cargo em comissão de Assessor Especial da Presidência, com atribuições previstas no §1º do art. 27 do projeto de lei, e cujas atividades exigem relação de confiança pessoal com a autoridade, notadamente no assessoramento nas relações institucionais com o Poder Executivo e demais órgãos públicos e privados (inciso II do art. 27), com requisitos para a nomeação previstos no §2º do mesmo dispositivo.

Pelo art. 45, foram criados dois cargos em comissão de Assessor da Presidência, com atribuições descritas no art. 28 do projeto de lei e cujas atividades demandam confiança em relação à autoridade, pois caberá, dentre outras, o assessoramento nas atividades parlamentares (inciso I do art. 28), com requisitos para a nomeação previstos no parágrafo único do mesmo dispositivo.

Pelo art. 44, foi criado o cargo de Chefe da Divisão de Contabilidade e Tesouraria, com as atribuições descritas no art. 21, dentre as quais (i) planejar, dirigir, coordenar, controlar e avaliar o desenvolvimento das atividades afetas à gestão orçamentária, financeira e contábil; (ii) definir diretrizes, políticas e estratégias relacionadas às atividades da área; (iii) autorizar o empenho e a liquidação de despesas; (iv) colaborar com a Diretoria-Geral na definição de estratégia de ação.

Pelo art. 43, foi criado o cargo em comissão de Chefe de Gabinete, tendo suas atribuições sido descritas no art. 10 do projeto de lei, dentre elas, a (i) direção do Gabinete da Presidência, (ii) agendar e organizar reuniões e audiências do Presidente da Câmara Municipal e (iii) dirigir a recepção do gabinete.

No entanto, é de se ponderar que as atribuições dos cargos em comissão, limitadas constitucionalmente apenas à direção, chefia e assessoramento pelo inciso V do art. 37 da CF, exigem que os seus ocupantes possuam comprovados conhecimentos e habilidades necessárias para o seu regular exercício dessas funções.

Nesse sentido, do Tribunal de Contas, em consulta formulada recentemente:

*“Muito embora os cargos em comissão sejam de livre provimento, o que poderia levar a conclusão precipitada de*



*que a nomeação poderia recair sobre qualquer pessoa, independentemente da exigência de qualquer requisito, deve-se considerar que as restritas atribuições dos cargos em comissão, expressamente limitadas a direção, chefia e assessoramento pelo inciso V do art. 37 da Constituição Federal, naturalmente exigem que os seus ocupantes comprovadamente detenham os conhecimentos e habilidades necessárias para o seu exercício.*

*Apesar de a Constituição Federal não ter previsto tal exigência, o estabelecimento de requisitos mínimos de escolaridade ou experiência para a posse em cargo comissionado é uma decorrência lógica dos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, na medida em que aquele que não dispõe de experiência, conhecimento técnico ou educação formal presumidamente não tem condições de dirigir, chefiar ou assessorar.*

*A lei que cria cargo em comissão, mas não estabelece tais requisitos, afronta os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, ao permitir que a escolha de seu ocupante recaia sobre qualquer pessoa, ao alvedrio da autoridade nomeante” (TCE, Consulta nº 562861/19, acórdão nº 3606/20, Conselheiro Tiago Alvarez Pedroso, em 26.11.2020)*

Portanto, havendo prévia e suficiente indicação das respectivas atribuições, para as quais se faz necessária relação de confiança entre a autoridade e o seu ocupante, **recomenda-se** que sejam indicados os requisitos mínimos de escolaridade e habilidades necessárias em relação aos cargos de Diretor da Escola do Legislativo, de Chefe de Gabinete e de Chefe da Divisão de Contabilidade e Tesouraria.

Por sua vez, em relação à função gratificada de Chefe de Setor prevista no art. 34 do projeto de lei vislumbra-se a necessidade de readequação, ao menos em relação à Divisão de Contabilidade e Tesouraria e à Divisão de Apoio Legislativo.

Isso porque a estrutura hierárquica dessas Divisões, em razão do pequeno número de servidores, não comporta, além do próprio Chefe da Divisão, a instituição de cargo de Chefia para cada um dos dois setores que compõe cada Divisão, se afigurando mais adequado que a situação existente seja suprida, caso se entenda pertinente, por função de confiança de assessoramento.



A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas.

Sendo assim, **recomenda-se** que o Setor de Controle Processual e o Setor de Apoio Processual, que compõe a Divisão de Apoio Legislativo, sejam ocupados por servidores com função gratificada de assessoramento – e não de chefia.

E da mesma forma em relação ao Setor de Contabilidade e ao Setor de Tesouraria, pois não se verifica estrutura hierárquica que justifique a existência de Chefia, a qual estaria subordinada a outra Chefia – da Divisão de Contabilidade e de Tesouraria -, sendo mais adequado que seja remunerado por função gratificada de assessoramento.

Em relação às gratificações, o servidor público tem direito, além do vencimento próprio do cargo que ocupa, a receber vantagens como adicionais, gratificações e indenizações. O vencimento acrescido das vantagens permanentes ou temporárias corresponde, tecnicamente, à remuneração do servidor.

As gratificações pressupõem o exercício de atividades que vão além daquelas consideradas comuns e ordinárias em relação aos seus cargos de origem, podendo ser temporais, ou seja, pela prestação de serviços próprios do cargo em condições especiais, ou por função – pelo exercício de função que, não é própria do cargo, e deve ser desempenhada por servidor efetivo.

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>: *“As vantagens pecuniárias podem ser concedidas tendo-se em vista unicamente tempo de serviço, como podem ficar condicionadas a determinados requisitos de duração, modo e forma de prestação de serviço (vantagens modais ou condicionais). As primeiras tornam-se devidas desde logo e para sempre com o só exercício do cargo pelo tempo fixado em lei; as últimas (modais ou condicionais), exigem, além do exercício do cargo, a ocorrência de certas situações, ou o preenchimento de determinadas condições ou encargos estabelecidos pela Administração (...). O que convém fixar é que as vantagens por tempo de serviço integram-se automaticamente ao padrão de vencimento, desde que consumado o tempo estabelecido em lei, ao passo que as vantagens condicionais ou modais, mesmo que auferidas por longo tempo em razão do*

<sup>1</sup> MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro, 23ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 390.



*preenchimento dos requisitos exigidos para a sua percepção, não se incorporam ao vencimento, a não ser quando essa integração for determinada por lei. E a razão dessa diferença de tratamento está em que as primeiras (por tempo de serviço) são vantagens pelo trabalho já feito (pro labore facto), ao passo que as outras (condicionais ou modais) são vantagens pelo trabalho que está sendo feito (pro labore faciendo), ou, por outras palavras, são adicionais de função (ex facto officii) ou são gratificações de serviço (propter laborem) ou, finalmente, são gratificações em razão de condições pessoais do servidor (propter personam). Daí por que quando cessa o trabalho, ou quando desaparece o fato ou a situação que lhes dá causa, deve cessar o pagamento de tais vantagens, sejam elas adicionais de função, gratificações de serviço, ou gratificações em razão de condições pessoais do servidor.”*

O presente projeto de lei trata das gratificações condicionais ou modais pelo trabalho (*pro labore faciendo*), pela função (*ex facto officii*) e pelo serviço (*propter laborem*).

O fundamento constitucional da proposição reside no cotejo dos incisos V, X, XI e XIV do art. 37 da Constituição Federal.

Por sua vez, o amparo infraconstitucional se dá no art. 133, inciso IX, do Estatuto dos Servidores Públicos de Colombo, que prevê:

Art. 133. Além do vencimento poderão ser concedidas ao servidor público as seguintes vantagens pecuniárias:

(...)

IX - gratificações;

§ 1º As vantagens pecuniárias estabelecidas nos incisos I, II, VI, VII, VIII, IX e X possuem natureza transitória e não incorporam a base de cálculo da contribuição previdenciária.

§ 2º A vantagem pecuniária não incorporada ao vencimento somente é devida enquanto subsistir o fato ou a situação que a gerou.

No caso, vê-se que o art. 35 do projeto de lei criou “gratificações de desempenho especial” pelo exercício de funções que extrapolam as atribuições ordinárias do servidor e consideradas imprescindíveis para as atividades da Casa, tendo se arrolado dez atividades consideradas especiais e para as quais o servidor designado fará jus a referida gratificação.



**CÂMARA  
DE COLOMBO**

As gratificações, por fazerem parte da remuneração, também devem ser fixadas por meio de lei em sentido estrito, com o estabelecimento de critérios, que precisam ser objetivos, tanto para a concessão das gratificações, quanto para a fixação do seu valor ou percentual.

Nesse sentido:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – §5º DO ART. 100, DA LEI Nº 183/94, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 601/2015, DO MUNICÍPIO DE PRIMEIRO DE MAIO – GRATIFICAÇÃO PARA DESEMPENHO DE FUNÇÃO EM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA – DISPOSITIVO LEGAL QUE PREVÊ O PAGAMENTO DA GRATIFICAÇÃO NO MONTANTE DE ATÉ 100% DOS VENCIMENTOS À CRITÉRIO DO PREFEITO MUNICIPAL – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ANTE A VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA (RESERVA DE LEI) NA FIXAÇÃO DE REMUNERAÇÃO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE DESCUMPRIDOS – PREVISÃO DE CUSTEIO SEM QUALQUER PARÂMETRO OBJETIVO E AO ALVEDRIO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – INCIDENTE PROCEDENTE. 1) Enunciado normativo que autoriza o Prefeito Municipal a estipular o percentual da gratificação sobre os vencimentos mensais do servidor público. Possibilidade de fixação da remuneração de maneira subjetiva, pessoal e diferenciada. 2) Instituição unilateral e aleatória do valor da gratificação. Violação ao princípio da legalidade estrita na estipulação da remuneração do funcionalismo público municipal. 3) Dispositivo que enceta a indevida seletividade remuneratória. Descumprimento aos princípios da impessoalidade e isonomia. (TJPR, Órgão Especial, 0000128-17.2016.8.16.0138, Rel.<sup>a</sup> Des.<sup>a</sup> Regina Helena Afonso de Oliveira Portes, j. em 26.02.2020)

Portanto, é indispensável que sejam estabelecidos em lei critérios objetivos para a concessão e também para a variação de percentuais que podem ser pagos por gratificações.

No anexo II do projeto de lei foram previstas 7 faixas de gratificação (GDE1 a GDE7) com valores que variam entre R\$ 2.000,00 (GDE7) a R\$ 5.000,00 (GDE1).

No entanto, o projeto de lei em exame não atribuiu, com o grau de objetividade necessário, qual é a faixa remuneratória da gratificação que será devida em relação a cada uma das 10 atividades indicadas no art. 35.



## CÂMARA DE COLOMBO

Do modo pelo qual foi estruturada, não se sabe, portanto, qual será a gratificação devida por cada uma das atividades, se fará jus, por exemplo, a GDE1, GDE3 ou à GDE7.

Ademais, deve-se destacar que a concessão de benefícios deve ser criteriosa e devidamente fundamentada, pois, além de refletir diretamente no impacto orçamentário-financeiro, é uma exigência que vai ao encontro dos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade previstos no *caput* do art. 37 da CF.

Além disso, segundo o Tribunal de Contas do Estado, não é permitido o pagamento de gratificações a ocupantes de cargo em comissão, vedação que não está devidamente explicitada no projeto de lei.

O entendimento consolidado no TCE conforme se depreende do Acórdão n.º 671/18, com força normativa, proferido em resposta à Consulta n.º 577361/16, é de que *“não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço”* (TCEPR, Processo nº 577361/16, Rel. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, 22/03/2018).

Por fim, é de se destacar que a Lei Federal n.º 9.504/97, denominada “Lei das Eleições”, embora proíba a realização de nomeações, contratações ou de qualquer forma a admissão de pessoal no período eleitoral, ressalvou a possibilidade da nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança.

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

Essa medida encontra fundamento no fato de que os cargos diretamente ligados ao gestor, em geral, envolvem relação de confiança e



**CÂMARA  
DE COLOMBO**

submetem-se a regime de natureza precária, ou seja, sem a estabilidade própria dos servidores efetivos.

E se impedir referidas nomeações e exonerações, no período eleitoral, implicaria engessar a atuação administrativa durante o período, mesmo diante da necessidade de designação de novos servidores para cargos de direção e chefia, em prejuízo, portanto, ao interesse público.

Nesse sentido, do Tribunal de Contas do Estado:

**Representação. Criação de cargos em comissão durante período eleitoral. Representação improcedente.**  
Instauração de Tomada de Contas Extraordinária ante a notícia de recebimento de TIDE por parte de servidores comissionados. (TCE, Pleno, Processo nº 820144/12, Acórdão nº 1300/19, Rel. Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral, de 15 de maio de 2019)

Por outro lado, a implantação de gratificações nos três meses que antecedem o pleito não foi expressamente excepcionada pela norma legal, sendo, em regra, vedada nesse período, pois representa potencial influência do poder político sobre as eleições.

Porém, é de se ponderar, no rumo trilhado também pelo Tribunal de Contas do Estado (consulta nº 1216/2019 – processo nº 350634/16), ser excepcionalmente viável a concessão das gratificações em período próximo às eleições desde que haja suficiente justificativa e existência de previsão orçamentária, fazendo-se, portanto, indispensável prudência e razoabilidade para que possa ser devida e regulamente conferida ao servidor nesse momento.

Portanto, conclui-se que a implantação de gratificações para servidores públicos nos 3 meses que antecedem as eleições é, de regra, vedada pela Lei Federal nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), sendo admitidas a nomeação de comissionados e a designação para funções de confiança.

Em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) cabe transcrever os dispositivos pertinentes à criação de cargos de provimento em comissão, funções de confiança e gratificações.

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)



I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no §1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

**II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;** (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

IV - a aprovação, a **edição** ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais **membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo**, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, **de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público**, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º **As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:** (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - **devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo;** e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)



II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

No artigo “aumento de despesa com pessoal nos 180 dias que ultimam o mandato – uma análise sistemática do parágrafo único, artigo 21 da lei de responsabilidade fiscal”<sup>2</sup>, Flavio C Toledo Jr e Sergio Ciquera Rossi esclarecem o seguinte:

“Para efeitos da Lei Complementar nº 101, de 2.000, a despesa de pessoal é, sempre, uma proporção da receita corrente líquida. Assim o é no instrumento de verificação de limites fiscais, o Relatório de Gestão Fiscal (art. 55, I, “a”).

Também é dessa forma quando se freia tal dispêndio porque ultrapassado o seu limite prudencial (art. 22, § único) ou à época em que se detecta necessidade de cortes vez que ultrapassado o subteto máximo de cada Poder (art. 23).

Em suma, a apuração desse gasto relaciona sempre duas variáveis fazendárias: a despesa de cada Poder e a receita corrente líquida de todo o ente federado; se é assim sempre, a barreira em debate não poderia ser observada de outra forma. Aquelas duas variáveis, ademais, incorporam doze meses de execução orçamentária; não há despesa de pessoal e receita corrente líquida de um, dois ou de seis meses, mas tão-só, de doze meses. (...)

O mesmo Flávio C. Toledo Jr, no artigo ‘Fim de mandato – as despesas proibidas’<sup>3</sup> reitera que:

“Quanto à aferição da sobredita regra, é de se ver que despesa com recursos humanos, na Lei de Responsabilidade Fiscal, reúne um conjunto de doze meses de gasto orçamentário, dividido isso sobre doze meses de receita corrente líquida. Em outros termos, despesa laboral, no novo direito financeiro, é sempre um percentual apurado sobre a receita corrente líquida. Não há que falar-se, portanto, em números absolutos, nominais, para esse gasto, mas sim em números relativos”.

E o Tribunal de Contas do Estado, na Consulta nº 1216/2019, relatada pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, assentou que:

<sup>2</sup> Publicado na R. TCU, Brasília, v.33, n. 93, jul/set, 2002,

<sup>3</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal – Teoria e Prática. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.



“há duas interpretações sobre o dispositivo legal: uma que entende que o impedimento se dá sobre o valor nominal das despesas com pessoal, ou seja, qualquer aumento estaria vedado; a outra se atém ao percentual das despesas de pessoal em relação à receita corrente líquida, ou seja, é possível eventual aumento nominal de determinadas despesas com a redução de outras, a fim de fazer com que o referido percentual se mantenha.

A fim de que se observe a Lei de Responsabilidade Fiscal, sem engessar a gestão pública municipal, **afigura-se razoável o controle desse impedimento em face do percentual sobre a receita corrente líquida.**

De fato, é o que melhor atende ao art. 19, caput, da Lei Complementar n.º 101/2000: Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida (...)

Nesse sentido é o Parecer da Coordenadoria de Gestão Municipal, o qual se acompanha, nos seguintes termos:

Dessa forma, percebe-se que o **aumento nominal de despesa com pessoal que, contudo, não altere o percentual de tais despesas, não atinge o objetivo que a LRF visa evitar** com a vedação do parágrafo único do art. 21.

É dizer, **o aumento de despesa com pessoal que não altera o percentual da receita corrente líquida com tais despesas não se insere na vedação da norma ora analisada**, na medida em que não compromete o orçamento da gestão sucessiva.

Portanto, a conclusão a respeito do aumento de despesa não envolve simplesmente a análise da referência nominal de um mês para outro, mas o cotejo entre a despesa de pessoal e a corrente líquida do Poder no período de doze meses, ou seja, é uma proporção avaliada em doze meses.

E segundo informado pelo Setor de Contabilidade e Tesouraria (estudo de impacto orçamentário-financeiro – fls. 20/21) mesmo com a criação dos cinco cargo em comissão representará um percentual de 1,48% da receita corrente líquida, enquanto em julho de 2022 a despesa de pessoal envolvia o percentual de 1,50% da receita corrente líquida.

Portanto, pelo que se informou, não haverá aumento, mas decréscimo da despesa com pessoal, sendo que diversos cargos, conforme consignado na justificativa, foram extintos nesse período.

Sendo assim, não se verifica óbice à criação dos mencionados cargos em comissão.

No entanto, em relação às gratificações, essa análise resta prejudicada, pois, conforme já se apontou, o projeto de lei não relacionou qual será a gratificação devida para cada atividade descrita no art. 35 e, por conseguinte, essa potencial despesa não foi considerada na análise orçamentária, devendo se observar as exigências dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) referentes às despesas públicas.

## **2.5. Técnica Legislativa - Emenda**

- a. recomenda-se que sejam indicados os requisitos mínimos de escolaridade para nomeação dos cargos em comissão criados pela proposição em exame;
- b. recomenda-se que seja expressamente vedada a concessão de gratificação para ocupantes de cargos em comissão;
- c. recomenda-se que o Setor de Controle Processual e o Setor de Apoio Processual, que compõe a Divisão de Apoio Legislativo, sejam ocupados por servidores com função gratificada de assessoramento – e não de chefia.
- d. recomenda-se que o Setor de Contabilidade e o Setor de Tesouraria, que compõe a Divisão de Contabilidade e de Tesouraria, sejam ocupados por servidores com função gratificada de assessoramento – e não de chefia.
- e. recomenda-se que seja fixada a faixa remuneratória da gratificação que será devida em relação a cada uma das atividades indicadas no art. 35.

Por fim, diante da apresentação de diversas emendas por parte da Mesa Diretiva, **recomenda-se a consolidação do texto em apenas uma emenda substitutiva** (art. 53, XII e art. 155, §1º, “d” do RICMC).

## **2.6. Tramitação e quórum**

Consoante Regimento Interno (RI) da Câmara dos Vereadores de Colombo, a proposição deve ser analisada pelas seguintes **COMISSÕES**:

- 1) Constituição e Justiça** (art. 54, I, ‘a’, RI): pela constitucionalidade, legalidade e obediência ao Regimento.



**2) Economia, Finanças e Orçamento** (art. 55, I, 'i'): ao tratar de despesas de pessoal.

Finalmente, a proposição tramitada como Lei Ordinária exige maioria simples para aprovação (maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos vereadores), conforme o art. 95 do Regimento Interno.

Feitas as considerações que julgamos necessárias e pertinentes, ressaltamos que esta instrução jurídica tem caráter técnico opinativo, cabendo exclusivamente à Comissão de Constituição e Justiça apreciar a matéria e exarar Parecer conclusivo no que tange a constitucionalidade e legalidade da proposição, nos termos do art. 54, I, "a" do RI.

### **3. CONCLUSÃO**

Assim, este Departamento Jurídico opina pela tramitação da proposição, com as ressalvas já apontadas na fundamentação deste parecer.

Colombo-PR, 2 de setembro de 2022.

  
Johnathan Zanlorenco  
Advogado OAB/PR nº. 114.056