

PARECER JURÍDICO

O **projeto de Lei Complementar de nº 018/2025**, visa alterar a Lei Complementar n. 23/2022 (Plano de cargos e salários do Executivo) para criar 6 (seis) cargos comissionados de Diretor.

I - DA COMPETÊNCIA

A – DO MUNICÍPIO

“Art. 5º – Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras as seguintes atribuições:

I – Legislar sobre assuntos de interesse local;

XII – Estabelecer o regime Jurídico único de seus servidores e os respectivos planos de carreira;”

B – DO LEGISLATIVO

“Art. 24 – Compete privativamente à Câmara:

XV – Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo;

C – DO EXECUTIVO

A competência do Poder Executivo para propositura desta lei extrai-se da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

“Art. 35 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:

II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

Devemos ressaltar que neste caso específico a iniciativa legislativa é **privativo-exclusiva** do Poder Executivo.

Portanto, conforme consta nos dispositivos normativos acima, não se verifica nenhum vício de iniciativa na propositura do projeto de Lei, uma vez que todas as competências foram respeitadas.

D – DA INCLUSÃO NA PAUTA

“REG Art.102 – Toda e qualquer proposição escrita, para constar na pauta de sessão ordinária, exceto nos casos previstos no art. 88, VII, VIII, IX, X, XI e XII, deverá ser apresentada com 48 (quarenta e oito) horas de antecedência na Secretaria da Câmara, que as protocolará, numerando-as e encaminhando-as ao Presidente.

REG Art.88 – São modalidades de proposição:

I – proposta de emenda à Lei Orgânica;

II – projeto de lei complementar;

III – projetos de Lei;

IV – projetos de decreto legislativo;

V – projetos de resolução;

VI – projetos substitutivos;

VII – emendas e subemendas;

VIII – vetos;

IX – pareceres das Comissões permanentes;

X – relatórios das Comissões Especiais de qualquer natureza;

XI – indicações;

XII – requerimentos;

XIII – representações;”

A presente proposição (projeto de lei complementar) foi protocolada nesta casa no dia 24/11/2025, portanto, está respeitado o disposto no art. 102 do regimento interno desta casa legislativa, podendo a matéria constar na pauta da sessão ordinária.

E – DAS DISCUSSÕES

“Art.143 – Terão uma única discussão as seguintes proposições:

I – as que tenham sido colocadas em regime de urgência especial;

II – as que se encontrem em regime de urgência simples;

III – os projetos de lei oriundos do Executivo com solicitação de prazo;

IV – o veto;

V – os projetos de decreto legislativo ou de resolução de qualquer natureza;

VI – as emendas.

Art.144 – Terão 02 (duas) discussões todas as proposições não incluídas no artigo anterior;

§1º - Em nenhuma hipótese a segunda discussão ocorrerá na mesma Sessão que tenha ocorrido a primeira discussão.

§2º - É considerada aprovada toda proposição submetida a duas discussões, sempre que a mesma for aprovada na segunda discussão, mesmo que na primeira tenha sido rejeitada.”

Conforme podemos vislumbrar no artigo 144 do regimento interno desta casa a matéria contida no projeto de lei complementar de nº 018 de 2025 deverá ter duas discussões (dois turnos de votação).

F – DO QUORUM DE APROVAÇÃO

“Art.157 – As deliberações da Câmara, salvo disposição em contrário, serão sempre tomadas por maioria de votos, presentes a maioria de seus membros.

*Art.158 – Dependerão do **voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara**, além de outros casos previstos em lei, a aprovação e a alteração das seguintes matérias:*

I – código tributário do Município;

II – código de obras;

III – código de postura;

IV – plano diretor de desenvolvimento integrado e normas relativas a zoneamento, ocupação e uso do solo urbano;

V – lei instituidora do regime jurídico dos servidores municipais;

VI – lei instituidora da guarda municipal;

VII – perda de mandato de Vereador;

VIII – rejeição de veto;

*IX – **criação**, reclassificação, reenquadramento ou extinção de **cargos**, fixação, aumento e alteração de vencimento dos servidores públicos municipais;*

X – fixação ou atualização dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais;

XI – obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito pelo Município.

Parágrafo único – Entende-se por maioria absoluta o primeiro número inteiro acima da metade do total dos membros da Câmara.

Art.159 – Dependerão de voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, além de outros casos previstos pela legislação pertinente, a aprovação e alteração das seguintes matérias:

I – Regimento Interno da Câmara;

II – concessão de serviços públicos;

III – concessão de direito real de uso e concessão administrativa de uso;

IV – alienação de bens imóveis do Município;

V – aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;

VI – denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

VII – concessão de títulos honoríficos e honrarias;

VIII – concessão de anistia, isenção e remissão tributária ou previdenciária e incentivos fiscais, bem como moratória e privilégios;

IX – transferência de sede do Município;

X – rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, Sobre as Contas do Município;

XI – alteração territorial do Município, bem como alteração de seu nome;

XII – criação, organização e supressão de distritos;

XIII – o recebimento de denúncia contra o Prefeito e Vereador, no caso de apuração de crime de responsabilidade;”

Desta feita, **a aprovação** deste projeto de lei **dependerá do quorum de maioria absoluta** dos vereadores desta casa legislativa.

G – DA VOTAÇÃO DO PRESIDENTE DESTA CASA LEGISLATIVA

Art.33 – O Presidente da Câmara só **poderá votar** nos seguintes casos:

I – na eleição da Mesa;

II – quando a matéria exigir, para sua aprovação, voto favorável de dois terços dos membros da Câmara;

III – no caso de empate, nas votações públicas e secretas.

No caso em tela, o presidente votará **se houver empate**.

II – DOS DISPOSITIVOS NORMATIVOS VIGENTES

A – DA NECESSIDADE DE SER LEI COMPLEMENTAR

De acordo com o parágrafo único do artigo 34 da LOM (Lei Orgânica Municipal), o projeto de Lei que cria funções públicas deve ser manufacturado por Lei Complementar, vejamos:

Art. 34 – As Leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos da Câmara, observados os demais termos de votação das Leis ordinárias.

Parágrafo Único – Serão Leis Complementares, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

I – Código Tributário;

II – Código de Obras;

III – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

IV – Código de Posturas Municipais;

V – Regime Jurídico dos Servidores Municipais;

VI – Lei de Criação de Cargos, Funções ou Empregos Públicos;

VII – Lei de Uso do Solo Urbano.

Como o projeto, em análise, se trata de Lei Complementar, respeitado está o dispositivo supracitado.

B – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

“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; ”

O dispositivo normativo acima, estabelece que tanto as funções de confiança, quanto os cargos em comissão destinam-se apenas as atribuições de chefia, direção e assessoramento, diferindo apenas no fato de que o ocupante da função será obrigatoriamente um servidor efetivo, enquanto o ocupante do cargo em comissão poderá ser ou não um servidor efetivo.

Desta forma, ao se criar um cargo em comissão ou uma função de confiança, o Legislador deve inserir nestes, atribuições que sejam relacionadas a direção e/ou chefia e/ou assessoramento.

Apesar disto, nossa Carta Magna não definiu o conceito do que seria considerado chefia, direção e assessoramento, cabendo a normas infraconstitucionais, doutrina e jurisprudência fazê-lo.

No caso de Santana da Vargem – MG, o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais (LC 22-2022) estabeleceu um norte para tentar definir a questão o que seria chefia, direção e assessoramento, vejamos:

Estatuto do Servidor Público Municipal.

“Art. 8º....

I – atribuições de chefia são aquelas atreladas a funções de comando, de liderança, de gerenciamento de pessoas. Determinam como e a forma que determinado órgão atuará para atingir a sua finalidade;

II – atribuições de direção são atreladas a atividades que garantam que as ordens da chefia sejam efetivamente cumpridas, devem se responsabilizar por gerenciamento de departamento, setores, unidades;

III – atribuições de assessoramento se caracterizam pelo suporte direto a direção, à chefia e aos agentes públicos.”

Em suma, podemos dardejear que as atribuições de chefia consistem em estabelecer como determinado órgão atingirá as suas finalidades, atividades de comando, de externalização da vontade estatal (Teoria do órgão/imputação volitiva) para consecução do interesse público. ("1º escalão"). Exemplo: Determina o que vai comprar;

Já a direção está ligado a como as ordens da chefia serão executadas, e modo a obter o melhor resultado possível, neste caso não é ele que determina como o órgão vai funcionar, mas detém certa autonomia para organizar o órgão cumprir as ordens recebidas. ("2º escalão"). Exemplo: Organiza os servidores, o ambiente e o modo operacional para que a compra, ordenada pela chefia, seja o mais eficiente possível.

Por fim, o assessoramento, auxilia a chefia e/ou a direção ou os agentes políticos a tomar as melhores decisões possíveis e garantir que as ordens destes sejam cumpridas da melhor forma. ("3º escalão"). Exemplo: Analisa e dá diretrizes e fundamentos que serão usados pela chefia para decidir o que comprar, verifica e dá elementos para direção organizar o órgão de forma eficiente, garantindo que a organização realizada pela direção atingirá seu objetivo; Obs. Ele não toma decisões e nem é o executor destas (servidor efetivo).

O Supremo Tribunal Federal objetivando auxiliar nos estabelecimento de critério para demonstrar o que seria direção, chefia e assessoramento estabeleceu no tema 1.010 (repercussão geral) **que estes não estão relacionados ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais e que deve existir necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o nomeado, além de exigir que as atribuições devem estar descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os instituir.**

Atividade técnica seria um procedimento ou um conjunto de procedimentos objetivos, desempenhados por profissional com formação na área para atingir um propósito predefinido. Exige conhecimento técnico e específico para executar de forma eficiente e atingir os resultados esperados. Ex: Pesquisar itens e elaborar ordens de licitação com as necessidades de todos os materiais utilizados na secretaria.

Atividade burocrática é a realização de trabalho ordinário, corriqueiro, que o órgão realiza diariamente, que são necessários para a complementação de outro trabalho em desenvolvimento, geralmente são atividades-meio. Ex. Protocolar atestados da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Meio Ambiente e Agropecuária.

Atividade operacional é a execução de tarefas se utilizando de regras, normas e modelo predefinidos pelo órgão/empresa e etc. Ex. Fazer o apontamento de faltas e outros registros de insalubridade, horas extras, adicional noturno na folha de ponto.

Então, temos que as atividades burocráticas, rotineiras e operacionais são tarefas que devem ser desenvolvidas pelos servidores efetivos, onde o agente político não necessita ter especial relação de confiança, pois presume-se que o profissional desempenhará resultado ordinário, independentemente de quem seja e de quais as ideias tenha o gestor.. Ex: A emissão de parecer jurídico, independe de quem seja o gestor, o chefe, o diretor e qual a política estabelecida para atuação do órgão.

Por fim, as atribuições devem ser claras e objetivas, de modo que a população e o nomeado saiba exatamente qual trabalho este desenvolverá.

C – DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR EM ANÁLISE

Consta na justificativa do projeto que o Executivo almeja criar 6 (seis) novos cargos comissionados, quais sejam: Diretor de Compras de Licitações. Diretor de Planejamento, Orçamento e Finanças, Diretor de Gestão Escolar e Planejamento Educacional, Diretor de Planejamento e Monitoramento em Saúde, Diretor de Obras e Serviços Públicos. Diretor de Promoção Social e Habitação.

Os cargos criados, de modo geral, salvo engano, detêm atribuições de chefia, direção e assessoramento, no entanto, cada secretaria têm um subsecretário, e várias possuem funções de confiança de diretor ou assemelhados, que possuem algumas atribuições amplas que podem, por interpretação, abarcar algumas atribuições dos cargos comissionados que estão sendo criados.

Dos seis analisados, o cargo comissionado de Diretor de Compras de Licitações é o que mais contém atribuições que podem estar contempladas direta ou indiretamente em outros cargos, vejamos suas atribuições:

Planejar, coordenar e supervisionar as atividades de compras, gestão de material e apoio às licitações no âmbito da Administração Municipal; **(FC de Pregoeiro**

Estabelecer Diretrizes para padronização de materiais, racionalização de compras e gestão de estoque. **(Auxiliar de Compras).**

Orientar e Supervisionar a preparação dos processos administrativos que subsidiem as fases internas das licitações nos termos a Lei nº 14.133/2021. **(Agente de Contratos, FC de Pregoeiro e Auxiliar de Compras)**

Definir prioridades, metas e indicadores para o setor de compras e materiais.

Coordenar a elaboração do Plano Anual de Contratações (PAC) articulando-se com os demais setores; **(Agente de Contratos, FC de Pregoeiro)**

Supervisionar o levantamento das necessidades das secretarias e a compatibilizando com o planejamento anual; **(Subsecretários e Agente de Contratos)**

Acompanhar e avaliar o desempenho das equipes responsáveis pela gestão de compras, almoxarifado e materiais;

Assegurar a observância dos princípios da administração pública e das normas gerais de licitação; **(Tarefa intrínseca a qualquer servidor que trabalhe no setor).**

Assessorar o Secretário Municipal de Administração em decisões estratégicas relativas à política de compras e gestão de materiais; **(FC de Diretor Executivo da Secretaria Municipal de Administração).**

Exercer outras funções de direção, chefias compatíveis com o cargo.

Por este motivo, sugerimos que este seja retirado do projeto de lei através de uma emenda supressiva no art.1º.

D – ASPECTOS DO DIREITO FINANCEIRO

“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

Impacto para 2026 – R\$ 352.736,10;

Impacto para 2027 – R\$ 370.370,90;

Impacto para 2028 – R\$ 388.891,55.

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.

Consta no projeto.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculos utilizados.

Constam, em partes.

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.

Consta no projeto.

*§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de **comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas** no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.”*

Consta no projeto.

“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, a seguir discriminados:

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.”

54% - 21.671.959,26;

51,3% - 20.588.361,30;

Atual: 47,41% - 19.026.420,72;

Com a implementação dos cargos: +0.9% = 48.31%.

III – DO ENTENDIMENTO FINAL

Analisando o projeto, fizemos algumas considerações que devem ser verificadas no item II.C deste parecer, que resultaram na sugestão de emenda supressiva para a retirada do art. 1º do projeto de Lei.

O cargo de Diretor de Compras de Licitações possui quase que a totalidade de suas atribuições abarcadas por outros cargos já existentes no organograma do Executivo, o que implica a falta de interesse público para criação do cargo.

Nos demais cargos, a tal fato não é tão latente, o que, em tese, permite o seu prosseguimento, por haver margem ampla de interpretação.

Por este motivo, a Procuradoria Legislativa Municipal informa que, caso feita a emenda supressiva sugerida, o projeto, salvo melhor juízo, atenderá as necessidades impostas pela legislação que regulamenta a matéria.

Independentemente, é papel do Vereador verificar se os cargos comissionados que estão sendo criados, são de fato necessários para a administração pública, sob pena de fazer mau uso dos recursos públicos (princípio da eficiência).

Por fim, recomendamos que o projeto e este parecer sejam encaminhados para o Setor de Controle Interno Legislativo para ciência.

Santana da Vargem – MG, 29 de dezembro de 2025.

Felipe Tomé Mota e Silva

Procurador Legislativo

OAB-MG 128.822