

## PARECER JURÍDICO

O projeto de Lei Complementar de nº 007/2025, visa alterar a Lei Complementar n. 23/2022 (Plano de cargos e salários do Executivo) para criar 7 (sete) funções de confiança.

### 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 28/04/2025, 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 voto;*

*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 007 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 voto;*

*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:*

***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 dardar que as atribuições de chefia consistem em estabelecer como determinado órgão atingirá as suas finalidades, atividades de comando, de externação 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 7 (sete) novas funções de confiança em várias secretarias, quais sejam:

### **a) Diretor de Serviços de Saúde** – Atribuições.

Dirigir e coordenar prestação de informações e encaminhar as Secretaria pertinente.

Coordenar a prestação de informações;

Diligenciar a gestão da regulação de alta e média complexidade dos serviços de saúde.

Dirigir o processo de alimentação dos programas do SUS e do SUSFÁCIL

Coordenar o agendamento de cirurgias

Encaminhar os TFD's

Gerenciar e Administrar o e-SUS

OBS – As atribuições de prestação de informações e seus encaminhamentos estão previstas nas atribuições do Subsecretário de saúde.

*Planejar, implantar, executar e controlar as atividades relacionadas à administração em geral, finanças, tecnologia, modernização e controle interno e ouvidoria;*

*Receber, analisar e encaminhar as demandas dos cidadãos, representações sociais e governamentais em geral;*

OBS – A tarefa de agendamento de cirurgia, dirigir o processo de alimentação de dados do SUS e SUSFÁCIL é atividade burocrática e meramente executória.

OBS – Aparentemente, quem faz o encaminhamento dos TFD's é o médico assistente do paciente e não um servidor com função de confiança, e mesmo que fosse, é atividade ordinária que não necessita de relação de confiança,

pois, qualquer profissional que saiba do procedimento consegue executar de maneira satisfatória.

OBS – Gerenciar e administrar o e-SUS e diligenciar a gestão da regulação de alta e média complexidade já estão nas atribuições do Secretário e do subsecretário de saúde.

*Secretário*

*Gerir o Sistema Único de Saúde no âmbito municipal;*

*Propor e implementar políticas públicas de gestão e promoção da saúde no município, de acordo com as diretrizes do Sistema Único de Saúde;*

*Subsecretário*

*Assistir diretamente o Secretário Municipal de Saúde no desempenho de suas atribuições*

*Executar trabalhos específicos que lhe sejam destinados pelo Secretário Municipal de Saúde e acompanhar o cumprimento de tarefas especiais determinadas aos membros de sua equipe;*

*Planejar, implantar, executar e controlar as atividades relacionadas à administração em geral...*

**b) Diretor Executivo da Saúde**

Realizar atividades de apoio à administração do órgão.

Dirigir a solicitação de renovação de convênios e acompanhamento das prestações de contas a eles relacionados.

Realizar atividades de coordenação administrativa na Secretaria;

Coordenar o acompanhamento dos Convênios do FMS e sua prestação de contas.

Dirigir atendimento a pessoas, funcionários e dirigentes da Secretaria;

Orientar sobre horário e atividades exercidas pela Secretaria

Enviar documentos e recebê-los, encaminhando ao setor competente;

Participar de reuniões de atividades da Secretaria

OBS – Atividades de apoio, renovação de convênios e acompanhamento de prestação de contas, atividades de coordenação da Secretaria estão nas atribuições do subsecretário

*Planejar, implantar, executar e controlar as atividades relacionadas à administração em geral, finanças, tecnologia, modernização e controle interno e ouvidoria;*

*Executar trabalhos específicos que lhe sejam destinados pelo Secretário Municipal de Saúde e acompanhar o cumprimento de tarefas especiais determinadas aos membros de sua equipe;*

OBS – Participar de reuniões, enviar e receber documentos, orientar sobre o horário e atividades da Secretaria são atividades ordinárias que não necessita de relação de confiança, pois, qualquer profissional que saiba do procedimento consegue executar de maneira satisfatória.

OBS – Quanto a dirigir atendimento a pessoas é atividade inócuas, pois, qualquer pessoa média consegue atender o público, não necessitando de alguém para “dirigi-la”.

**c) Diretor Executivo da Secretaria Municipal de Governo e Desenvolvimento Econômico**

As atribuições desta são as mesmas do Diretor Executivo da Saúde, cuja execução são em sua maioria de atividades operacionais, ordinárias, burocráticas.

As que não estão no item acima, são atividades cujas descrições são abstratas, como dirigir atividades de apoio à administração, ou seja, o seu ocupante não sabe ao certo qual tarefa deverá cumprir.

**d) Coordenador Municipal do Programa Bolsa Família**

Coordenar suprimento de dados do Programa bolsa família;

Planejar, avaliar e implementar ações voltadas à ampliação do acesso das famílias aos serviços públicos;

Elaborar plano anual das atividades do CadÚnico e do bolsa família;

Promover participação dos técnicos no CadÚnico;

Otimizar qualificação da base de dados do CadÚnico;

Coordenar atualização da base de dados;

Implementar estratégias para atualização cadastral de famílias pobres;

Subsidiar com informações à instância de controle social;

Acompanhar o não cumprimento das condicionantes, subsidiar informações e apoiar o Governo Federal quando solicitado.

OBS – Basicamente todas as suas atribuições envolvem prestação de informações e atualização de dados dos beneficiários de programas sociais.

Em regra, os próprios programas sociais já informam quais dados são necessários para verificação se determinada pessoa faz jus a receber o benefício, sendo, aparentemente, ineficaz criar uma função de confiança para tal.

Ademais, as atribuições descritas não necessitam de relação de confiança para a execução das tarefas, e essas podem ser facilmente acomodadas nas atribuições do coordenador do CRAS, vejamos:

*“Articular, acompanhar e avaliar o processo de implantação do CRAS e a implementação dos programas, serviços, projetos de proteção social básica operacionalizadas nessa unidade;*

*Coordenar a execução e o monitoramento dos serviços, o registro de informações e a avaliação das ações, programas, projetos, serviços e benefícios;*

*Promover a articulação entre serviços, transferência de renda e benefícios socioassistenciais na área de abrangência do CRAS;*

*Coordenar a alimentação de sistemas de informação de âmbito local e monitorar o envio regular e nos prazos, de informações sobre os serviços socioassistenciais referenciados, encaminhando-os à Secretaria Municipal (ou do DF) de Assistência Social;”*

**e) Diretor Executivo da Secretaria Municipal de Administração, Diretor Executivo de Infraestrutura, Meio Ambiente e Agropecuária e o Diretor Municipal de Transportes**

Analizando as atribuições destas funções encontramos algumas que se enquadram nas atividades rotineiras, ordinárias e que não demandam relação de confiança, no entanto, há algumas atribuições que entendemos que, talvez, possam estar compreendidas nos elementos de direção e assessoramento.

Em regra, não há necessidade de que todas as atribuições tenham elementos de chefia/direção/assessoramento, mas sim, algumas ou a maioria delas.

Por este motivo, diferentemente das funções contidas nos itens A, B, C e D, as demais, poderão ser enquadradas como de direção e assessoramento.

**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;***

*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.*

*§ 2o A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.*

*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.*

*§ 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 o impacto orçamentário para o ano de 2025 e a declaração de adequação orçamentária e financeira.

Não encontramos a previsão orçamentária para os anos de 2026 e 2027.

Também não encontramos documentação comprovando que a despesa não afetará as metas fiscais.

*“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% (cinqüenta e quatro por cento) para o Executivo.”*

Não encontramos no projeto qual é o percentual de despesa com pessoal para verificar se a aprovação não infringirá os limites previstos na legislação supracitada.

### **III – DO ENTENDIMENTO FINAL**

Analisando o projeto verificamos que algumas funções de confiança não contém atribuições de chefia e/ou direção e/ou de assessoramento, contendo atividades meramente executórias (burocrática, operacional, técnica) o que é vedado por nossa Constituição Federal, Estatuto do Servidor Público Municipal e decisões do STF e Tribunais.

Ademais, não encontramos informações financeiras que precisam ser verificadas para deslindarmos se há respeito a legislação financeira.

Por este motivo, a Procuradoria Legislativa Municipal informa que, salvo melhor juízo, o projeto da forma que está não atende as necessidades impostas pela legislação que regulamenta a matéria.

Caso as deficiências apresentadas sejam sanadas, o Vereador ainda precisa verificar se as funções de confiança que estão sendo criadas, são de fato necessárias 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, 06 de maio de 2025.

Felipe Tomé Mota e Silva

Procurador Legislativo

OAB-MG 128.822