



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

ASSESSORIA JURÍDICA DAS COMISSÕES PERMANENTES

PARECER JURÍDICO 004/2026

Interessado: Presidência da Câmara e Comissões Permanentes

Projetos de Lei nº 035/2026 e nº 036/2026

Assunto: estrutura administrativa, cargos em comissão, funções de confiança e funções gratificadas.

I - RELATÓRIO

Submetem-se à apreciação desta Assessoria Jurídica os Projetos de Leis em epígrafe, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

O Projeto de Lei nº 035/2026 reorganiza a estrutura administrativa do Município, cria cargos em comissão, trata de funções de confiança, fixa tipologias, quantitativos e níveis remuneratórios, e ainda autoriza o Poder Executivo a transformar cargos em comissão e funções de confiança por decreto. Já o Projeto de Lei nº 036/2026 trata das funções gratificadas no âmbito das secretarias municipais, fixa seus valores e institui diversas funções específicas, especialmente nas áreas de saúde, assistência, administração, educação, ouvidoria e licitações. Ambos foram encaminhados com pedido de urgência.

Os dois projetos se comunicam diretamente, porque versam sobre a mesma matéria de organização administrativa e de provimento de funções/cargos de direção, chefia, assessoramento ou, ao menos nominalmente, assim apresentados. Além disso, há repetição literal e sobreposição material entre várias funções previstas no PL 036 e cargos/funções descritos no PL 035, o que exige análise conjunta.



II - FUNDAMENTAÇÃO

1. Competência legislativa, iniciativa e processo legislativo

Sob o aspecto **formal**, a iniciativa é, em princípio, do Prefeito, porque a Lei Orgânica reserva ao Chefe do Executivo as leis sobre criação, transformação ou extinção de cargos, funções e empregos públicos, aumento de remuneração, servidores do Executivo e criação/estruturação/atribuições de secretarias, departamentos e órgãos da administração pública (LOM, art. 35, I, II e III). A própria LOM também exige que proposição que crie ou altere despesa obrigatória venha acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro (art. 35, § 2º).

No plano regimental, a matéria deve passar pela **Comissão de Constituição e Justiça e pelas demais comissões permanentes**; quando houver urgência, admite-se parecer conjunto. O Regimento também prevê que, havendo distribuição a mais de uma comissão, a Comissão de Constituição e Justiça deve ser ouvida primeiro, e a proposição somente vai à pauta depois de instruída com os pareceres; se a CCJ concluir pela ilegalidade ou inconstitucionalidade, a proposição é arquivada, ressalvado o recurso cabível.

Quanto ao aspecto orçamentário-financeiro, verifica-se que os Projetos de Lei nº 035/2026 e nº 036/2026 atendem à exigência do art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município bem como às exigências dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, diante da juntada dos respectivos demonstrativos de impacto.

2. Regra constitucional sobre cargos em comissão e funções de confiança

O parâmetro central é o art. 37, II e V, da Constituição, reproduzido pela Lei Orgânica local no art. 13. A LOM estabelece que a investidura em cargo público depende de concurso, ressalvadas as nomeações para **cargos em comissão**, e que **as funções de confiança**,



exercidas exclusivamente por servidores efetivos, e os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. A mesma Lei Orgânica ainda veda a designação de servidor para funções não constantes das atribuições do cargo que ocupa, salvo substituição, com gratificação prevista em lei.

O STF consolidou esse entendimento no **RE 1.041.210/SP**, Tema 1010 da repercussão geral. Em transcrição parcial, a Corte assentou: *"A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento"*. O mesmo precedente também exige relação de confiança, proporcionalidade e descrição clara, em lei, das atribuições do cargo.

No mesmo sentido, o STF já declarou inconstitucionais normas que criavam cargos comissionados para funções típicas de cargos efetivos ou sem descrição legal adequada das atribuições. Na **ADI 6655**, em transcrição parcial, o STF registrou a invalidade de cargos criados *"sem a descrição em lei das atribuições a serem exercidas ou conferindo a eles funções típicas de servidores efetivos"*.

Daí decorre um ponto prático importante para os vereadores: **não basta dar ao posto o nome de "chefe", "coordenador", "gerente", "ouvidor" ou "assessor"**. O que define a constitucionalidade é o **conteúdo real das atribuições**. Se o conteúdo for técnico, operacional, burocrático, permanente, ordinário ou profissional-regulado, a regra é cargo efetivo ou, em certos casos, gratificação por encargo específico - e não cargo em comissão ou função de confiança.

3. Impossibilidade de transformar cargos e funções por decreto, sem lei

O Projeto de Lei 035/2026 contém um ponto gravíssimo no art. 1º, IV: ele autoriza o Executivo a **transformar cargos em comissão e funções de confiança por decreto**, sem aumento de despesa. Além disso, o



art. 3º remete ao decreto a pormenorização da estrutura administrativa e a identificação do quadro de gestão associado à secretaria.

Essa autorização é juridicamente frágil. Mesmo no plano federal, o art. 84, VI, da Constituição - na redação dada pela EC 32 - só admite decreto para organização e funcionamento da administração **sem criação ou extinção de órgãos**, e para extinção de cargos ou funções **quando vagos**.

Mais do que isso, o STF, na **ADI 6180**, declarou inconstitucionais normas que ***"autorizavam o Poder Executivo a transformar cargos em comissão e funções de confiança independentemente da edição de lei"***. Esse precedente incide diretamente sobre a lógica do art. 1º, IV, do PL 035/2026.

Portanto, **o art. 1º, IV, do PL 035/2026 é materialmente inconstitucional**, e o art. 3º só seria aceitável se fosse lido de forma estrita, isto é, apenas para detalhamento administrativo interno, jamais para criar, transformar, redefinir natureza jurídica ou alterar atribuições essenciais de cargos e funções já reservadas à lei.

4. Análise específica do Projeto de Lei 035/2026

O Projeto de Lei 035/2026 tem uma virtude formal inicial: veio por iniciativa correta do Executivo. Mas, no mérito, apresenta vários problemas.

O primeiro é de **técnica legislativa e regime jurídico**. O texto mistura "cargo em comissão", "cargo de confiança" e funções exercidas por servidor efetivo designado por portaria. Exemplo: o próprio projeto chama o Ouvidor Geral e o responsável pelo e-Social de "cargo em comissão", mas diz que serão exercidos por servidor efetivo designado por portaria. Isso não é tecnicamente neutro: **cargo em comissão e função de**



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA
ASSESSORIA JURÍDICA DAS COMISSÕES PERMANENTES

confiança não são a mesma coisa. A Constituição e a LOM tratam os dois institutos separadamente.

O segundo problema é material: **há cargos descritos no Anexo III cujo conteúdo é manifestamente técnico, operacional ou pedagógico, e não de direção, chefia ou assessoramento**. Os exemplos mais claros são os cargos de **Chefe de Divisão de Balé, Canto, Fanfarra, Musical, Dança e Luta**, porque as atribuições descritas são de ensinar, treinar, corrigir técnica, preparar apresentações, trabalhar postura, afinação, aquecimento, sparring, desenvolvimento físico e pedagógico. Isso é atividade de **instrutor, professor, técnico ou monitor**; não é chefia, direção ou assessoramento.

Também são muito problemáticos, no Projeto de Lei 035, os postos de:

- **Assistente Jurídico Municipal**, porque o próprio texto o coloca em apoio técnico-administrativo, pesquisa, organização de documentos e minutas;
- **Assistente e Assistente da Ouvidoria Geral**, porque se aproximam mais de apoio direto/rotina administrativa do que de assessoramento superior;
- **Responsável pela Operacionalização do Sistema e-Social**;
- **Responsável pelo Procedimento Licitatório e Contratos**;
- **Auxiliar de Procedimento Licitatório e Contratos**.

Todos esses cargos/funções, pela descrição dada no Anexo III, possuem forte carga **técnica, procedimental e operacional**, não compatível com o regime excepcional do art. 37, V, da CF.

Há ainda um terceiro problema: **aparente inconsistência interna entre os anexos**. Nas páginas do Anexo III do PL 035 aparecem



descrições para Ouvidor Geral, e-Social, responsável e auxiliar de licitações e Agente de Desenvolvimento Local - SEBRAE; **porém**, no Anexo I (cargos/natureza/quantidade) e no Anexo II (níveis remuneratórios), tal correspondência não aparece com a mesma clareza. Isso compromete a certeza sobre natureza, quantitativo e remuneração dessas funções e enfraquece a legalidade do projeto.

Em resumo: **o Projeto de Lei 035/2026 não é juridicamente seguro na forma atual**. Há vício formal relevante na autorização de transformação por decreto e vícios materiais em vários cargos cujo conteúdo é técnico, burocrático, operacional ou pedagógico.

5. Análise específica do Projeto de Lei 036/2026

O Projeto de Lei 036/2026 tem um aspecto formal positivo: o art. 12 restringe o exercício das funções gratificadas a servidores efetivos. Isso está de acordo com a exigência constitucional e orgânica de que funções de confiança sejam exercidas exclusivamente por efetivos.

Mas isso **não basta**. Ainda que a função gratificada seja dada a servidor efetivo, ela continua precisando ter conteúdo de **direção, chefia ou assessoramento**. E aqui está o principal defeito do Projeto de Lei 036: **a maior parte das funções listadas não tem esse perfil**.

São claramente incompatíveis com o art. 37, V, da CF e com o art. 13, VI, da LOM, por terem natureza técnica, operacional, burocrática ou permanente:

- FGE-I: funções ligadas a programas específicos de saúde, **Auxiliar da Pessoa Idosa no SUAS, Orientador Social - CCI, Entrevistador Social - CRAS**, secretarias executivas de conselhos;



- FGE-II: **Responsáveis Técnicos**, responsáveis pela frota de veículos, transporte escolar, suporte a CDCs e prestação de contas, fiscalização e execução de linhas;
- FGE-III: **Auxiliar de Procedimento Licitatório e Contratos**;
- FGE-IV: **Responsáveis Técnicos** de laboratório, agência transfusional, farmácia e merenda escolar; além de várias funções burocrático-setoriais como coordenações de arquivo, tributação, receitas, tesouraria, patrimônio, RH, etc.;
- FGE-VII: **Responsável pelo Procedimento Licitatório e Contratos**, cuja descrição tenta qualificá-lo como "chefia e assessoramento técnico especializado", mas o objeto continua sendo a condução técnica e permanente de licitações e contratos;
- FGE-VIII: **Responsável pela Operacionalização do e-Social**, claramente função técnica de conformidade e processamento de informações.

Aqui vale uma observação importante para a Câmara: **um parágrafo genérico afirmando que a função envolve "chefia", "coordenação" ou "assessoramento" não corrige a inconstitucionalidade quando a descrição concreta do posto revela atividade técnica ou operacional.** O conteúdo real prevalece sobre o rótulo.

Há, ainda, problemas de coerência interna no Projeto de Lei 036:

- o texto mistura função gratificada com menções a "cargo em comissão" exercido por servidor efetivo designado por portaria;
- o art. 11 fala em "cargos criados", embora a lei trate de funções gratificadas;
- no Anexo I há, ao menos, uma repetição visível de **Responsável Técnico pela Merenda Escolar**, o que mostra falha de consolidação normativa.



No mérito, algumas poucas funções do PL 036 são **menos problemáticas** sob o prisma material - por exemplo, **Ouvidor Geral** e, com alguma cautela, **Agente de Desenvolvimento Local - SEBRAE** -, porque podem ter traços de assessoramento estratégico. Mesmo assim, permanecem os problemas de duplicidade com o PL 035 e com leis já mencionadas no próprio texto.

6. Duplicidade e sobreposição entre os dois projetos

Aqui está um dos pontos mais relevantes para a deliberação parlamentar: **os projetos não apenas tratam do mesmo assunto; eles repetem funções e constroem estruturas paralelas para a mesma atividade**. Isso compromete a segurança jurídica e a racionalidade administrativa.

Há, ao menos, as seguintes **duplicidades literais ou nucleares**:

1. Ouvidor Geral

- a) PL 035: aparece como função/cargo vinculado à estrutura administrativa;
- b) PL 036: art. 10, II, cria FG-VIII para Ouvidor Geral.

Problema: mesma função tratada em dois projetos distintos, com regimes normativos superpostos.

2. Responsável pela Operacionalização do Sistema e-Social do Departamento de Recursos Humanos

- a) PL 035: art. 2º, j, e Anexo III;
- b) PL 036: art. 10, I, FG-VIII.

Problema: repetição integral do núcleo funcional.



3. Responsável pelo Procedimento Licitatório e Contratos

- a) PL 035: Anexo III;
- b) PL 036: art. 9º, FGE-VII.

Problema: duplicidade explícita na área de licitações.

4. Auxiliar de Procedimento Licitatório e Contratos

- a) PL 035: Anexo III;
- b) PL 036: art. 5º, FGE-III.

Problema: mesma atividade tratada em dois projetos, com risco de dupla estruturação.

5. Agente de Desenvolvimento Local - SEBRAE

- a) PL 035: Anexo III;
- b) PL 036: art. 7º, FGE-V.

Problema: função repetida em dois diplomas em tramitação simultânea.

6. Assistente da Ouvidoria Geral

- a) PL 035: Anexo III;
- b) PL 036: art. 6º, FGE-IV.

Problema: duplicidade de função de apoio/assistência.

7. Ouvidor da Saúde (SUS)

- a) PL 035: art. 2º, e;
- b) PL 036: art. 6º, FGE-IV.

Problema: dupla disciplina para a mesma função.



Além das duplicidades literais, há **sobreposição material** muito forte em três áreas:

- **Licitações e contratos:** o PL 035 cria gerente e chefe de departamento para licitações e gestão de procedimentos licitatórios; o PL 036 cria responsável, auxiliar e coordenação específica na educação para a mesma cadeia funcional.
- **Ouvidoria e controle social:** os dois projetos tratam de Ouvidor Geral, Assistente da Ouvidoria e Ouvidor da Saúde.
- **Saúde/hemoterapia/laboratório:** o PL 035 tem chefia/divisão ligada à agência transfusional e serviços laboratoriais; o PL 036 cria responsável técnico e chefe de agência transfusional.

Isso não é mero detalhe redacional. É um defeito de estrutura. A Câmara precisa saber, ao aprovar uma lei, **quem ocupa o quê, sob qual regime jurídico, com qual remuneração e com qual conjunto de atribuições**. Hoje, os dois projetos não entregam essa clareza.

7. Consequência prática para a tramitação

Diante desse quadro, a orientação regimental mais prudente é a seguinte:

- a **CCJ** deve apontar a inconstitucionalidade material dos cargos/funções cujo conteúdo não seja de direção, chefia ou assessoramento e a inconstitucionalidade do dispositivo do Projeto de Lei nº 035 que autoriza transformação por decreto;
- a matéria **não deve ir a plenário como se estivesse madura**, porque os projetos, na forma atual, geram sobreposição, dúvida de regime jurídico e vícios de constitucionalidade.

III - CONCLUSÃO



Com na fundamentação supra, **os Projetos de Lei nº 035/2026 e nº 036/2026**, na forma em que foram apresentados, **não reúnem condições jurídicas seguras de aprovação.**

Nesse sentido, o parecer é:

a) pela regularidade da iniciativa, por se tratar de matéria reservada ao Prefeito;

b) pela existência de vício formal relevante no PL 035/2026, especialmente no ponto em que autoriza a transformação de cargos em comissão e funções de confiança por decreto, sem edição de lei;

c) pela inconstitucionalidade material de diversos cargos e funções dos dois projetos, porque várias atribuições descritas são técnicas, operacionais, burocráticas, permanentes ou ordinárias, e não de direção, chefia ou assessoramento;

e) pela existência de duplicidade e sobreposição normativa entre os dois projetos, com repetição de funções como Ouvidor Geral, e-Social, licitações/contratos, Agente de Desenvolvimento Local - SEBRAE, Ouvidoria da Saúde e Assistente da Ouvidoria;

f) pela recomendação de não aprovação dos projetos na redação atual.

III.1 - Encaminhamento que sugiro à Câmara

Objetivando orientar tanto a Câmara Municipal bem como o Autor das proposições, o caminho juridicamente mais seguro é:

1. **devolver a matéria ao Executivo**, para apresentação de texto substitutivo ou de projetos consolidados e depurados;



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

ASSESSORIA JURÍDICA DAS COMISSÕES PERMANENTES

2. **eliminar dos cargos em comissão e das funções gratificadas** tudo aquilo que seja técnico, operacional, burocrático, permanente ou de execução ordinária;
3. **manter apenas os postos que sejam efetivamente de direção, chefia ou assessoramento**, com atribuições claras e objetivas na própria lei;
4. **escolher um único regime jurídico para cada função**, sem repetir a mesma atividade em dois projetos;
5. **suprimir a autorização de transformação por decreto**;

Portanto, em termos objetivos, há problema de constitucionalidade, há problema de legalidade e há duplicidade real entre os projetos. Por isso, a aprovação como está hoje não é recomendável.

Registra-se que o presente parecer possui natureza **técnico-jurídica opinativa**, não possuindo caráter vinculante, destinando-se apenas a subsidiar os trabalhos das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa. A decisão final quanto à conveniência, oportunidade e mérito da proposição compete aos parlamentares, no exercício da função legislativa.

Este é o parecer, salvo melhor entendimento, respeitadas as posições em sentido contrário.

Paranatinga/MT, 10 de março de 2026.


DR. JOÃO BOSCO DOS SANTOS

OAB/MT 19408/O

Assessor Jurídico das Comissões Permanentes

Portaria Nº 75/2025