



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROJETO DE RESOLUÇÃO NÚMERO 0001, DE 02 DE FEVEREIRO DE 2026, DE AUTORIA DOS MEMBROS DA MESA DIRETORA, QUE ALTERA O QUADRO DE PESSOAL DA CÂMARA MUNICIPAL.

Cuida a espécie de Projeto de Resolução, de autoria dos Membros da Mesa, que dispõe sobre alteração do quadro de pessoal da Câmara Municipal, criando cargos efetivos, comissionado e função em comissão.

Como explicitado na justificativa oriunda da Mesa da Câmara Municipal, o Projeto de Lei trata de alteração do quadro de pessoal da Câmara Municipal, criando cargos efetivos e comissionado, modificando os Anexos II, III, IV, V e IX da Resolução nº 375, de 23 de abril de 2025.

A proposição em análise é de competência do Município, pois compete a este legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõe o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

Importante salientar que o poder de iniciativa para a criação de cargos e órgãos da Administração Direta encontra-se no âmbito de discricionariedade do detentor do Poder, cabendo a este o exame da conveniência e oportunidade para a tomada de decisão, desde que respeitados os ditames legais e constitucionais.

Conforme se extrai do artigo 19 da Lei Orgânica, é de competência da Mesa, por meio de resolução, a iniciativa para dispor sobre a estrutura administrativa e organizacional da Câmara Municipal, restando a lei somente a fixação da remuneração:

Art. 19 Compete à Mesa, dentre outras atribuições estabelecidas em Lei, nesta Lei Orgânica ou por Resolução da Câmara Municipal, ou delas implicitamente decorrentes: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 51/2016)

III - propor projeto de Resolução que disponha sobre a:

- a) estrutura administrativa e organizacional da Câmara; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 51/2016)*
- b) polícia da Câmara;*
- c) REVOGADO (ELO Nº 51/2016)*
- d) fixação dos subsídios dos Vereadores e do Presidente da Câmara Municipal, para a Legislatura subsequente, observadas as disposições da Constituição Federal. (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 57/2024)*

IV - Propor Projeto de Lei que disponha sobre:

...

- b) fixar a remuneração dos servidores da Câmara e os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais, para a Legislatura subsequente, observadas as disposições da Constituição Federal; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 57/2024)*



O projeto em análise está em consonância com o disposto no artigo 9º da Lei Complementar Municipal 911/11, que possui o seguinte teor:

Art. 9 Os cargos, quando criados por Lei, indicarão expressamente:

- a) o Anexo de que fazem parte integrante;*
- b) a denominação e referência do vencimento;*
- c) as atribuições;*
- d) as condições especiais de provimento;*
- e) carga horária semanal de trabalho;*
- f) o órgão de lotação;*
- g) os recursos financeiros para pagamento.*

A criação de cargo efetivo e em comissão encontra respaldo não só na Lei Orgânica do Município de Botucatu (artigo 70, inciso I), como também na Constituição Federal (artigo 37, inciso V):

“Art. 70, LOM - Para a organização da administração pública direta e indireta inclusive as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Executivo ou pela Câmara, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:

I - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração;”

“Art. 37, CF - 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;”

Conforme artigo 2º da Resolução 375/2025, que dispõe sobre a reestruturação organizacional e administrativa da Câmara Municipal, considera-se:

...

III - cargo efetivo: compreende o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional atribuídas a um servidor admitido por concurso público para provimento efetivo;

IV - cargo em comissão: compreende aqueles declarados em lei de livre nomeação e exoneração, que pode ser ocupada por indivíduo sem vínculo com o órgão;

...

IX - gratificação de função: vantagem pecuniária, de conteúdo precário, concedida ao servidor público efetivo como forma de contraprestação pelo acréscimo de serviço daquele que lhe é atribuído pelo seu cargo, para atender atividades técnicas, burocráticas ou de rotina não englobadas, mas correlatas ao desempenho de suas atribuições, com estreita correlação entre as competências da unidade organizacional, que não comportariam a criação de um novo cargo efetivo;



X - função em comissão: criada para atender as atribuições que excedam as atividades normais dos cargos definidos em lei, relacionadas a direção, chefia ou assessoramento, ocupada exclusivamente por servidores efetivos que possuam as habilitações necessárias, mediante indicações feitas por ato da Presidência, recebendo vantagem pecuniária ao vencimento;

XI - gratificação de serviço: é a contraprestação auferida pelo servidor para compensar despesas extraordinárias realizadas no desempenho de serviços normais prestados em condições anormais, ou fora das atribuições do cargo, albergando, por exemplo, situações como risco à saúde, serviços extraordinários, local de exercício ou da prestação do serviço e razão do trabalho;

Cumpre informar que são de livre nomeação e exoneração apenas aqueles cargos que, pela própria natureza das atividades desempenhadas, exijam excepcional relação de confiança e lealdade, isto é, verdadeiro comprometimento político e fidelidade com relação às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, que vão bem além do dever comum de lealdade às instituições públicas, necessárias a todo e qualquer servidor.

Daí a afirmação de que “é inconstitucional a lei que cria cargo em comissão para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento superior” (cf. Adilson de Abreu Dallari, Regime constitucional dos servidores públicos, 2.^a ed., 2.^a tir., São Paulo, RT, 1992, p. 41, g.n.).

Nomeando alguém estranho aos quadros com funções de maior responsabilidade, consubstanciada pela imperiosa exigência de confiança, o que a autoridade faz é um investimento no serviço público, aproveitando-se da disponibilidade de alguém com experiência para dirigir trabalhos, ou com competência diferenciada para chefiar pessoas ou, ainda, com capacidade bastante para prestar-lhe assessoria técnica ou de níveis mais altos.

Assim, não apenas não faz sentido que seja nomeada para cargo em comissão uma pessoa que não venha a prestar serviços de direção-chefia-assessoramento, como não faz sentido que ela não goze da confiança da autoridade que a nomeou ou para a qual irá trabalhar diretamente.

Após análise das alterações e inovações propostas, se desprende da melhor doutrina que a função gratificada (em comissão) só pode ser exercida por servidor de carreira, enquanto o cargo em comissão pode ou não ser exercido por servidor de carreira.

No entanto, essa não é a única diferença entre ambos, afinal a função de confiança significa um acréscimo, um “plus” às atribuições regulares do servidor - seja em termos de trabalhos extras, seja em termos de horários mais prolongados de expediente - não necessariamente com características de direção, chefia ou assessoramento.

Com efeito, o servidor investido de função de confiança (gratificação de função) não tem a obrigação inexorável de ser chefe de ninguém, nem obrigatoriamente desempenha trabalhos inegáveis de direção ou de assessoramento (embora isso não seja vedado). Podemos estar tratando simplesmente de alguém a quem foi incumbida uma tarefa burocrática extra e que, em uma contrapartida muito natural, recebe remuneração superior, porque trabalha mais que seus colegas, com funções além do estabelecido pelas atribuições de seu cargo efetivo.



Por isso é comum que alguns servidores recebam função de confiança, já que certas tarefas podem, por questões técnicas e específicas, não terem hora para terminar. Nessas ocasiões, tais servidores efetivos ocupantes dessa função de confiança podem não se dar ao luxo como os demais, de encerrar seus expedientes no horário convencional, e esse potencial de trabalho extra justifica o recebimento de remuneração a mais. Mas isso pode nada ter a ver com trabalho de direção-chefia-assessoramento, porque a atuação desse servidor pode nada revelar a esse respeito.

Então por que a expressão “de confiança”? Não podemos perder de vista que essa expressão não pode ser tomada ao pé da letra, porque também é chamada de “comissionada” ou “gratificada”, e todas significam a mesma coisa. Tanto é assim que o STF, na redação da Súmula Vinculante nº. 13, falou não em “função de confiança”, como consta do texto da Constituição, e sim em “função gratificada”.

Na verdade, o que liga o ocupante de função de confiança ou gratificada e o seu chefe não precisa ser, e muitas vezes nem tem como ser, de estrita confiança, já que aquele – que só pode ser efetivo – já é integrante da Administração, o que conseguiu pelo próprio mérito de ter sido aprovado em concurso público e nomeado em razão dele.

A confiança reside no fato de que o chefe tem, em linha de princípio, outras pessoas para designar para a mesma função, e então escolhe aquele que melhor conhece e de quem mais espera. Mas isso pode não ser assim. É perfeitamente plausível que não haja mais de um servidor no local, ou que haja, mas que a função não atraia outros interessados (no exemplo acima descrito, muitos podem preferir não ganhar o equivalente remuneratório à função que necessite de um horário além do convencional, em virtude da assunção de compromissos familiares, acadêmicos etc.) além do afinal escolhido, hipóteses que afastam por completo a exigência da confiança. Não há nenhuma fidúcia real nesses casos.

Pode acontecer, ainda, de o chefe ter mais de um candidato à vaga, mas não conhecer bem nenhum deles, e o que vier a ser escolhido não o será verdadeiramente por uma questão de confiança pessoal de que desperta nele, mas por análise de currículo, entrevistas, indicação de terceiros, ou outros fatores, como tempo no serviço e até simpatia.

Como se sabe, a confiança é propriedade primordial do cargo em comissão e propriedade accidental da função de confiança, por mais que as aparências terminológicas possam nos enganar.

Tal afirmação encontra forte respaldo doutrinário. Citando o professor Celso Antonio Bandeira de Mello, verificamos que “os cargos de provimento em comissão (cujo provimento dispensa concurso público) são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar ad nutum, isto é, livremente, quem os esteja titularizando”.

Cumpre informar que tal propositura veio acompanhada de relatório de impacto orçamentário e financeiro, bem como declaração do ordenador de despesa, estando em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC101/2000), conforme se afere de seu artigo 21, ao tratar do controle das despesas com pessoal:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.



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 subsequentes;

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Constituição Federal: Art. 169 A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Quanto à possibilidade de emendas ao projeto cabe atentar que por se tratar de iniciativa privativa da Mesa, não cabe ao Vereador essa possibilidade, sob pena de intromissão em assunto adstrito à competência da Mesa Diretora da Câmara Municipal, a caracterizar vício de iniciativa.

E nesse sentido é oportuno esclarecer na presente propositura, que eventual emenda violaria disposição expressa do Regimento Interno dessa Casa de Leis, mais especificamente o que trata da competência da Mesa, decorrendo do fato de que tal competência não lhe foi conferida para deleite próprio, de modo discricionário, mas para a defesa dos interesses maiores da sociedade garantidos pelo sistema de freios e contrapesos que acompanha o Princípio da Divisão dos Poderes - ou das competências estatais (art. 2º, da CF/88).

Daí porque a prerrogativa para iniciar o processo legislativo nessas matérias, de regra, é reconhecida ao Órgão Administrativo do Ente Federado ou Poder. No caso em questão, trata-se de prerrogativa reconhecida pelo Regimento Interno dessa Casa de Leis à sua Mesa Diretora.



A propositura se contém em um âmbito jurídico-normativo exclusivo ao exercício típico das funções parlamentares, possuindo a medida natureza jurídica de cunho eminentemente administrativo, de competência outorgada a um colegiado parlamentar de direção, que é a Mesa Diretora. Desse modo, por suas consequências em face do princípio democrático da proporcionalidade na representação das bancadas, quis o Regimento Interno, conferir a prerrogativa para iniciar o processo legislativo nesses casos a um órgão colegiado, no caso, a Mesa Diretora. Sendo assim, torna-se patente a ocorrência de vício de iniciativa uma eventual emenda parlamentar, por faltar legitimidade jurídico-legal ao seu proponente em face da ordem jurídica vigente.

O *quórum* para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria absoluta**, conforme estabelece o artigo 40, II, “d” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu (RI).

Assim, o Projeto de Resolução para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, §2º, do RI).

Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, quanto à iniciativa e demais formalidades do Projeto de Resolução, verificando-se que não há afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

De outro lado, como dito acima, instruem o Projeto de Resolução as devidas justificativas, além de demonstrativo de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade.

É importante destacar que o presente parecer jurídico não vincula a decisão, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo fazendo um paralelo com as disposições da lei acerca do tema em apreço.

Contudo, vem somar no sentido de fornecer subsídios aos Vereadores, a quem cabe a análise desta e a decisão pela aprovação.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Resolução não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 2 de fevereiro de 2026.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO
Procurador Legislativo
OAB-SP 253.716





Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Botucatu. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://botucatu9.siscam.com.br/Documentos/Validate?chave=8WR5-0AEE-5402-DY81>, ou vá até o site <https://botucatu9.siscam.com.br/Documentos/Validate> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 8WR5-0AEE-5402-DY81

Câmara Municipal de Botucatu, 2 de fevereiro de 2026

Botucatu, 2 de fevereiro de 2026