



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



Chavantes/SP, 31 de março de 2.026.

OFÍCIO 96/2.026

REF.: Comunica a oposição de veto parcial ao Projeto de Lei Complementar nº.02/2.026.

Senhor Presidente,

Com meus respeitosos cumprimentos, sirvo-me da presente para, nos termos dispostos no Artigo 49, §§ 1º e 2º, da Lei Orgânica do Município de Chavantes (LOM), comunicar que no uso de minhas atribuições conferidas pelo Artigo 68, inciso IV do mesmo diploma, apus **VETO PARCIAL** ao Projeto de Lei Complementar (PLC) nº. 02/2.026, em virtude de considerá-lo, em parte, **inconstitucional e avesso ao interesse público**.

Anexo ao presente, encaminho minhas justificativas com indicação dos dispositivos que reputo contrários a Constituição da República e contrários ao interesse do município de Chavantes. Foram vetados os seguintes dispositivos: Artigo 7º; §§ 2º, 5º, 6º e 7º do Artigo 11; Artigo 16; Artigo 17; Artigo 20, *caput* e §1º; Anexo II; Anexo IV; Anexo VIII.

Protesto que o presente veto parcial seja submetido ao escrutínio da Câmara Municipal de Vereadores, em atendimento à determinação elencada no Artigo 49, §4º da LOM e, se mantido ou superado o veto, que a proposição aprovada em plenária seja novamente remetida ao Poder Executivo para promulgação.

Sem mais para o momento, e na certeza de contar com o apoio da Edílica Casa na defesa dos preceitos constitucionais, aproveito a oportunidade para reiterar os meus votos da mais alta estima e distinta consideração.

LUIZ FILIPE DE PAULA JACINTO
Prefeitura Municipal de Chavantes

Ao Excelentíssimo Senhor
CLÉBER CARVALHO RAZZÉ
Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Chavantes, Estado de São Paulo.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



JUSTIFICATIVA DE VETO PARCIAL

Projeto de Lei Complementar nº. 02/2.026

Autoria: Mesa Diretora da Câmara Municipal de Chavantes

Proposição aprovada em duas discussões e votações, com a última ocorrida em 09 de março de 2.026, e autógrafo encaminhado através do Ofício nº. 36/2.026, recebido no Gabinete do Prefeito no dia 11 de março de 2.026.

*Excelentíssimo Senhor Presidente,
Colenda Câmara Municipal de Vereadores,*

Após detida análise do Projeto de Lei Complementar nº. 02/2.026, o qual “*dispõe sobre o plano de cargos e carreiras dos servidores públicos da Câmara Municipal de Chavantes e dá outras providências*”, identifiquei a existência de dispositivos que denotam manifesta contrariedade aos princípios regentes da Administração Pública, consagrados no texto da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e que, também, são contrários ao interesse público, conforme demonstrarei aos ilustres edis.

Deixo consignado que a análise se pautou exclusivamente em aspectos jurídicos. Reputo que a iniciativa da Mesa materializada no projeto de lei aprovado representa uma importante medida de valorização aos servidores públicos municipais da Câmara Municipal de Chavantes, órgão autônomo que conta, em seu quadro funcional, com cinco servidores



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



efetivos, três servidoras em cargos comissionadas e um servidor cedido pela Prefeitura Municipal de Chavantes.

Entretanto, é de se esperar que uma proposta de alteração legislativa da magnitude da que ora se apresenta venha acompanhada do rigor técnico, da precisão conceitual e da cautela redacional que a sua própria relevância impõe. Ocorre que, *data vênia*, nos pontos em que se apôs o veto, o texto encaminhado ressent-se justamente desses predicados elementares, revelando omissões conceituais de inegável gravidade e impropriedades redacionais que não se coadunam com a seriedade da matéria tratada. A prevalecer a redação tal como proposta, abrir-se-ia espaço para aplicações indevidas da norma, com potenciais repercussões lesivas à juridicidade do ato e, inclusive, possível responsabilização do gestor público incumbido de sua execução, como já aconteceu em outras ocasiões no âmbito da Câmara Municipal.

Friso que o projeto não se mostra inteiramente despiciendo e precário, mas não pode ser sancionado sem veto dos núcleos mais sensíveis, notadamente aos que irei expor. Esses pontos concentram os vícios mais intensos de inconstitucionalidade material e de contrariedade ao interesse público administrativo.

Posto isso, passo a indicar os dispositivos que, tal como lançados na proposição, não reúnem condições mínimas de subsistência jurídica, razão pela qual devem ser rechaçados, em homenagem à ordem constitucional, à coerência do sistema normativo e ao melhor interesse do Município de Chavantes e da Administração Pública.

1. Artigo 20, caput, §1º e incisos I à VII

O texto aprovado prevê que “*farão jus à gratificação símbolo FG*” os servidores designados para atribuições especiais e, em seguida, estabelece, no Anexo IV, rubricas para pregoeiro, controlador interno, serviço de informação ao cidadão, ouvidoria interna, patrimônio, agente de contratação e DPO, adotando, para quase todas elas, o critério de **20% do salário-base do servidor**, além de denominar, no art. 2º, XVI, a vantagem correspondente como “*complemento salarial de função gratificada*”.

O próprio desenho normativo do projeto, portanto, já revela que não se está diante de simples detalhe acessório de gestão de pessoal, mas de **verdadeiro núcleo remuneratório**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



novos, com aptidão para alterar, de maneira permanente ou semipermanente, a estrutura de vencimentos do Legislativo municipal.

Embora o Projeto de Lei Complementar nº 02/2026 contenha outros pontos merecedores de censura jurídica, o bloco das gratificações evidencia um conjunto de vícios particularmente graves, porque se situa na zona de contato mais sensível entre a competência organizatória da Câmara, o regime constitucional da remuneração dos servidores públicos e o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Quando a Administração, a pretexto de disciplinar funções especiais, cria vantagens de feição ampla, habitual, vinculadas ao salário-base e **desprovidas de critérios objetivos densos de outorga, duração, compatibilidade e aferição concreta do plus funcional**, não está apenas desenhando uma técnica deficiente de gestão remuneratória, mas está, em verdade, aproximando-se perigosamente de um **mecanismo oblíquo de incremento salarial**, em afronta ao modelo constitucional que submete a remuneração do servidor ao princípio da legalidade estrita, à moralidade administrativa, à impessoalidade, à economicidade e à finalidade pública. É precisamente essa a razão pela qual o veto não se apresenta como gesto discricionário de conveniência política, mas como providência de **autodefesa constitucional e administrativa do próprio Município**.

Cumprido desde logo frisar que a presente justificativa não parte da premissa simplista de que toda gratificação é proibida, porque tal afirmação seria juridicamente incorreta. A Constituição não interdita, em absoluto, a instituição de vantagens pecuniárias vinculadas ao exercício de encargos adicionais ou funções de especial responsabilidade. O que o sistema jurídico repele é algo mais sofisticado e mais grave: **a deformação do instituto gratificatório em substituto de política remuneratória permanente**, em válvula de compensação salarial **sem lastro técnico**, em instrumento de favorecimento pessoal ou em expediente para remunerar, por via lateral, atividades que já integram o conteúdo ordinário e permanente dos cargos efetivos.

A distinção entre a gratificação legítima e a gratificação desvirtuada é, pois, o coração desta análise. E, uma vez confrontado o modelo teórico constitucional com a arquitetura concreta do art. 20 e do Anexo IV do projeto, a conclusão se impõe com nitidez: as gratificações ali previstas, tais como desenhadas, **transcendem os limites de um acréscimo funcional juridicamente tolerável** e ingressam no terreno das vantagens



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



propensas a operar como **majoração remuneratória disfarçada**, com todos os riscos institucionais, fiscais, contábeis e de responsabilidade delas decorrentes.

É necessário, portanto, examinar o problema em sua verdadeira profundidade. O que está em jogo não é apenas a regularidade de um ou outro percentual, nem a redação mais ou menos feliz de um anexo remuneratório. O que se discute é se o Legislativo municipal pode, sob o título de “*funções gratificadas*”, instituir um **subsistema remuneratório paralelo**, baseado em percentuais incidentes sobre o salário-base, destinado a remunerar atribuições estruturais, permanentes e previsíveis da própria organização administrativa da Câmara, sem definição normativa robusta de excepcionalidade, sem filtro de incompatibilidades, sem critérios claros de designação e cessação, sem metodologia uniforme de valoração da função e sem garantia de que o encargo gratificado não se confunde com as atribuições já inerentes aos cargos efetivos existentes.

Quando formulada nesses termos, a resposta jurídica há de ser negativa. **E a negativa não resulta de uma postura formalista ou hostil à valorização do servidor**, mas da necessidade de preservar a racionalidade constitucional do regime de pessoal e de impedir que a técnica gratificatória seja utilizada para burlar o regime de fixação de vencimentos.

A Constituição da República fornece a primeira e mais decisiva moldura dessa análise. O art. 37, V, estabelece que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Já o art. 37, X, submete a remuneração dos servidores públicos à exigência de lei específica. Tais comandos não podem ser lidos de forma compartimentada. Ao contrário, devem ser interpretados em conjunto, de maneira a impedir que o regime das vantagens funcionais desfigure, por via indireta, o próprio sistema constitucional de cargos, funções e remuneração.

Se uma gratificação é desenhada para remunerar tarefas que, por sua natureza, já são permanentes, técnicas, ordinárias ou estruturais, ela se afasta do seu fundamento jurídico legítimo e começa a operar como mecanismo de remuneração ordinária, só que sem a transparência institucional que seria exigida de uma reestruturação franca de vencimentos. É justamente para evitar esse tipo de opacidade normativa que o STF insiste em que a Administração Pública deve respeitar, com especial rigidez, os limites materiais do regime de confiança e assessoramento, bem como a legalidade específica em matéria remuneratória.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



A jurisprudência constitucional consolidada no **Tema 1010 da repercussão geral** presta contribuição decisiva para essa compreensão, ainda que trate, de modo direto, da criação de cargos em comissão. O Supremo fixou a tese de que a criação desses cargos somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atribuições técnicas, burocráticas ou operacionais, e que ofende o art. 37, II, da Constituição a norma que cria cargos em comissão cujas atribuições não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração. Embora o núcleo do precedente recaia sobre cargos comissionados, a sua *ratio decidendi* irradia-se, por identidade de razão, para as funções de confiança e para os regimes gratificatórios que buscam retribuir tarefas afins, porque **o sistema constitucional não admite que funções ou vantagens de natureza especial sejam utilizadas para financiar atividades ordinárias da máquina administrativa.**

Em outras palavras, o que a Constituição não tolera como cargo em comissão tampouco pode ser artificialmente tolerado como “*função gratificada*” quando o efeito prático é o mesmo — remunerar, fora da lógica normal do cargo efetivo, um conjunto de atribuições que já pertencem ao dia a dia estrutural do órgão.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por sua vez, desenvolveu jurisprudência administrativa particularmente sensível a essas deformações. O **Comunicado SDG nº 32/2015** registrou que as leis devem definir **com clareza** as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de direção e assessoria. Embora o comunicado se dirija, textualmente, a cargos em comissão, **sua premissa metodológica é perfeitamente aplicável às funções gratificadas**, de modo que a vantagem especial somente se legitima se o ordenamento, de antemão, delimitar de forma objetiva o seu conteúdo funcional, os requisitos de seu exercício e a sua relação com a estrutura de cargos existente. Não basta, pois, nomear a função. **É imprescindível tipificá-la juridicamente, isolando-a do conteúdo normal dos cargos permanentes, sob pena de a gratificação converter-se em rubrica vazia, maleável e propícia ao uso discricionário expansivo.**

Ora, o art. 20 e o Anexo IV do PLC 02/2026 fazem precisamente o oposto, pois **criam títulos gratificáveis, fixam percentuais ou valores, mas não conferem a cada rubrica a densidade normativa mínima necessária para distingui-la, com segurança, das tarefas já inerentes ao corpo efetivo da Câmara.**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



O vício se torna ainda mais visível quando se observa a redação do próprio projeto. O art. 20 afirma que farão jus à gratificação símbolo FG os servidores designados para atribuições especiais, **mas remete, equivocadamente, ao Anexo III, quando o quadro das funções gratificadas se encontra no Anexo IV.** O art. 2º, XVI, define o instituto como “*complemento salarial de função gratificada*”. E o Anexo IV, longe de estruturar um regime de especial responsabilidade pontual, passa a remunerar, de forma percentual, atividades permanentes como controle interno, SIC, ouvidoria, patrimônio, agente de contratação e DPO.

Em termos dogmáticos, essa sequência normativa é eloquente, uma vez que a lei não trata a gratificação como retribuição específica por encargo extraordinário, mas trata-a como **complemento salarial**. E a própria expressão escolhida pelo legislador local é juridicamente comprometedor, porque desnuda a finalidade material da vantagem. Se a rubrica é, por definição legal, um “*complemento salarial*”, e se incide percentualmente sobre o salário-base do servidor, e se recai sobre atribuições estruturais do órgão, o que se tem não é propriamente gratificação em sentido estrito, mas forte indício de **remuneração adicional travestida de função especial**.

Não se diga que a expressão “*complemento salarial*” seria inócua ou meramente vocabular. Em matéria jurídica, e especialmente em matéria de pessoal e remuneração, o vocabulário legal importa. Ele revela a compreensão do próprio ente legislador acerca da natureza do instituto que cria e orienta a sua aplicação administrativa futura. Quando a lei chama a gratificação de complemento salarial, ela oferece ao intérprete — e, mais tarde, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, ao Judiciário e à própria defesa do gestor — uma pista hermenêutica muito contundente de que o objetivo da vantagem não é apenas retribuir uma responsabilidade pontual, mas complementar a remuneração do servidor designado.

Não se cuida, portanto, de mera imprecisão inocente; trata-se de formulação que agrava a suspeita de desvio de finalidade remuneratória e fragiliza enormemente qualquer tentativa futura de defender o instituto como *pro labore faciendo* puro.

O primeiro grande fundamento do veto, portanto, reside na **descaracterização material da função gratificada**. Em sua configuração legítima, a gratificação de função exige, pelo menos, **quatro requisitos cumulativos, quais sejam, a existência de um encargo efetivamente acrescido ao conteúdo ordinário do cargo, a objetiva individualização normativa desse encargo, a temporariedade ou contingencialidade funcional do seu exercício e a estrita correlação entre o valor pago e a responsabilidade**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



especial assumida. Se qualquer desses elementos se perde, a gratificação deixa de ser vantagem funcional acessória e começa a disputar espaço com a própria remuneração-base.

No PLC 02/2026, os quatro requisitos aparecem comprometidos ao mesmo tempo. As atribuições gratificadas não são claramente extraordinárias, a lei não individualiza com rigor suficiente cada feixe funcional, o exercício tende à habitualidade, porque se refere a setores permanentes da Câmara e o valor, ao ser fixado em percentual do salário-base, não se correlaciona propriamente com a função, mas com o cargo originário do designado. O desvio, assim, não é episódico. É estrutural.

A jurisprudência do TCE-SP ajuda a tornar palpável essa distinção. Em julgamento de contas da Câmara Municipal de Osvaldo Cruz¹, a Corte assentou que a concessão generalizada e indistinta de gratificação de 20% sobre as remunerações de todos os servidores do Legislativo evidencia seu **caráter de majoração de vencimentos**. Em outro precedente², em escrutínio das contas da Câmara Municipal de Potim, a Corte reputou problemática a **gratificação de controlador interno paga em percentual sobre o salário**, destacando que tal técnica criava a possibilidade de remuneração distinta para uma mesma função adicional, em ofensa ao princípio da igualdade, além de, no caso concreto, ocorrer em contexto de **violação aos princípios da moralidade, economicidade e razoabilidade**.

Mais ainda: em situação diversa, o TCE-SP registrou, favoravelmente, que determinada Câmara havia corrigido o regime anterior de gratificações justamente ao adotar **valores fixos**, atrelados exclusivamente ao serviço realizado e sem relação com o salário do servidor, com teto normativo destinado a evitar gastos excessivos. Esses três vetores jurisprudenciais, lidos em conjunto, formam uma mensagem inequívoca: **o que a Corte rejeita é a gratificação ampla, salarializada, percentual e indiferenciada; e o que tende a reputar mais aceitável é a vantagem normativamente fechada, funcionalmente**

¹ TC-005008.989.16-2:

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. GRATIFICAÇÕES. HORAS EXTRAS. VEÍCULO OFICIAL. IRREGULARIDADE. DEVOLUÇÃO. MULTA. 1. A concessão de gratificações deve ser feita apenas com clara demonstração das condições e/ou funções extras desempenhadas. 2. A substituição do pagamento de horas extras por gratificação generalizada aos servidores fere os princípios da moralidade e da eficiência administrativa. 3. É irregular a realização de despesas não razoáveis, injustificadas e cuja liquidação não for comprovada.

² TC-005264.989.19-5:

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. ATENDIMENTO AOS LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS DE DESPESA. QUADRO DE PESSOAL E REVISÃO GERAL ANUAL. FALHAS PROCEDIMENTAIS. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. TOLERÂNCIA. REGULAR. ADVERTÊNCIA.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



específica, desvinculada do vencimento-base e cercada de limites expressos. O PLC 02/2026 caminha na direção inversa daquela que a jurisprudência paulista reputa mais segura.

É exatamente sob esse prisma que se deve examinar o critério de 20% do salário-base adotado pelo Anexo IV para quase todas as funções gratificadas. À primeira vista, pode parecer uma escolha apenas quantitativa, uma fórmula de cálculo dentre outras possíveis. Em verdade, porém, trata-se de opção carregada de consequências jurídicas. Quando a gratificação é expressa como percentual do salário-base, a mesma função adicional — por exemplo, controlador interno, DPO ou agente de contratação — passa a produzir valores distintos conforme o cargo efetivo de origem do designado. **Um servidor com vencimento-base maior perceberá mais pela mesma função; outro, com vencimento-base menor, perceberá menos pela mesma função.** A vantagem deixa, assim, de remunerar a função extraordinária e passa a refletir a remuneração do cargo originário.

O resultado é conceitualmente dissonante: **a mesma função especial vale mais ou menos não em razão de sua complexidade, mas em razão de quem a exerce.** Isso rompe a identidade valorativa do encargo, ofende a isonomia material entre designados para a mesma função e reforça a percepção de que a parcela está sendo usada para complementar salários, não para retribuir funções específicas.

Especificamente à gratificação concedida a título da função de controlador interno o problema é ainda maior, podendo resultar em caso semelhante que o TCE/SP apontou³ no julgamento das contas da Câmara Municipal de Flórida Paulista:

Controle Interno: a função do controlador interno é exercida por ocupante do cargo de Diretor Administrativo, responsável pela maioria das atribuições da Casa Legislativa, assim, estaria o servidor fiscalizando muitas de suas atividades, não atendendo os princípios da moralidade e impessoalidade; pagamento de gratificação de função de controlador interno em percentual (35%) sobre o salário até o mês de outubro/2018, o que cria a possibilidade de remuneração distinta para uma mesma função adicional, em ofensa ao princípio da igualdade (ocorrência regularizada a partir de novembro/2018, com a edição da Lei nº 38/18); pagamento de gratificação de função de controlador interno em valor superior ao pago pela

³ TC-004773.989.18-1:

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ATENDIDOS. QUADRO DE PESSOAL. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL. DEVOLUÇÃO INTEGRAL DO MONTANTE EXCEDENTE. REMUNERAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO COM VINCULAÇÃO AO SALÁRIO MÍNIMO. IMPOSSIBILIDADE. REGULARIDADE, COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



mesma função no Poder Executivo até outubro/2018, em afronta aos princípios da moralidade, economicidade e razoabilidade.

Tal característica seria menos sensível se estivéssemos diante de funções excepcionalíssimas, episódicas e inequivocamente apartadas do conteúdo normal dos cargos. Mas não é esse o caso. O art. 21 do próprio projeto descreve a estrutura da Câmara de modo a evidenciar que **controle interno, serviço de informação ao cidadão, ouvidoria, patrimônio, licitações/contratações e apoio administrativo** são atividades permanentes do organismo legislativo. As gratificações do art. 20, portanto, **não recobrem eventos extraordinários ou crises temporárias de gestão**, mas recobrem setores permanentes, que, por sua própria natureza, devem ser organizados com estabilidade funcional e com distribuição racional de competências entre cargos efetivos, estruturas formais e responsabilidades claramente definidas. Ao gratificar percentualmente tais setores, o projeto não está premiando eventual acréscimo ocasional de atribuições, mas está, na prática, **criando uma segunda camada remuneratória para o custeio de tarefas estruturais da Câmara**. É justamente aí que a gratificação começa a se transformar em suplemento salarial de longa duração.

Essa conclusão se reforça quando se confrontam as rubricas gratificadas com o conteúdo dos cargos efetivos existentes. O cargo de **Agente Administrativo**, por exemplo, já abrange no projeto tarefas de apoio aos superiores hierárquicos, trâmite documental, alimentação de sistemas, elaboração de atos, rotinas de recursos humanos, envio de informações ao TCE-SP por meio do AUDESP, elaboração de relatórios para prestação de contas, manutenção de arquivos físicos e digitais, instrução de processos relativos aos servidores e outras atribuições administrativas de elevada abrangência. O cargo de **Agente Legislativo**, por sua vez, também engloba operação de softwares, alimentação de sistemas, guarda de acervos, registro fotográfico, divulgação institucional, atualização de informações, arquivo de notícias, guarda de acervo audiovisual, apoio às comissões, organização documental e atividades correlatas. Se isso é assim, então parte substancial do universo material que o art. 20 pretende gratificar — transparência, informação, dados, acervo, suporte procedimental, comunicação institucional, documentação e patrimônio — já se encontra, em alguma medida, **absorvida pelo regime dos cargos efetivos**. A gratificação, nesse cenário,



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



passa a incidir sobre tarefas que não são estranhas ao cargo, mas apenas intensificações ou reformulação de deveres já permanentes.

O problema, portanto, não está apenas na quantificação da vantagem, mas na falta de separação ontológica entre o conteúdo do cargo e o conteúdo da gratificação. **A boa técnica legislativa exige que a lei diga, com clareza, o que exatamente há de extraordinário, acrescido, raro, sensível ou funcionalmente destacado na atribuição gratificada.** Sem essa distinção, abre-se a porta para a sobreposição entre deveres ordinários e deveres gratificados, e, com ela, para a remuneração duplicada do mesmo espaço de trabalho. Esse risco é especialmente alto em estruturas pequenas, como a da Câmara de Chavantes, nas quais **poucos servidores já concentram uma multiplicidade natural de tarefas.** Nesses ambientes institucionais, o desenho de gratificações sem fronteiras materiais nítidas tende a produzir não a valorização racional do servidor, mas a **expansão casuística de vantagens** para funções que o cargo, por sua própria natureza, já pressupunha. A consequência é a progressiva perda de coerência do quadro funcional e a diluição da distinção entre vencimento e gratificação.

Importa enfatizar, ainda, que o PLC 02/2026 não contém as salvaguardas normativas mínimas que poderiam, ao menos em parte, reduzir esses riscos. **O texto não estabelece, com a precisão desejável, ato individual motivado de designação; não fixa prazo certo ou critérios claros de duração; não disciplina, de modo adequado, vedações de cumulação entre diferentes funções gratificadas; não define hipóteses objetivas de cessação; não exige demonstração formal de que o encargo gratificado não integra as atribuições ordinárias do cargo; não condiciona a vantagem a relatório de desempenho específico; não institui teto funcional interno para evitar o empilhamento desmedido de parcelas; e tampouco cria mecanismo de revisão periódica da pertinência da designação.** Em vez disso, o projeto apenas enumera rubricas, fixa percentual e supõe que a designação resolverá, por si só, o problema de juridicidade. Ora, essa rarefação normativa é exatamente o ambiente em que prosperam as vantagens salariais encobertas, porque a falta de filtros objetivos transfere para a prática administrativa o poder de definir, por conveniência, quem recebe, por quanto tempo recebe e em razão de que fato funcional efetivamente recebe.

Em outras palavras, o art. 20 falha em um ponto decisivo: ele **não descreve uma política jurídica de funções especiais, mas descreve apenas um catálogo de possíveis beneficiários de parcelas adicionais.** E isso é insuficiente. Em tema remuneratório, a



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



legalidade não se satisfaz com a mera autorização genérica. Exige-se densidade normativa bastante para que o administrador não disponha de um campo excessivamente aberto de conformação do gasto com pessoal. Quanto mais aberta e menos parametrizada a vantagem, maior o risco de violação à impessoalidade, à moralidade e à economicidade. **O TCE/SP já censurou, em múltiplos contextos, gratificações outorgadas sem critérios objetivos ou com regulamentação precária**, exatamente porque tais mecanismos enfraquecem o controle da despesa pública e facilitam a transmutação da vantagem em moeda de acomodação funcional. O art. 20, tal como aprovado, oferece precisamente esse tipo de maleabilidade indevida.

Nada disso significa negar a relevância material das funções listadas no Anexo IV. Ao contrário, o controlador interno, agente de contratação, encarregado de dados, responsável pelo SIC, ouvidoria e patrimônio são funções de extrema importância para a legalidade, a transparência, a governança e a proteção institucional do próprio Legislativo. Justamente por isso, não podem ser tratadas de forma normativa simplificada ou improvisada. Quanto mais relevante a função, mais cuidadosa deve ser a sua disciplina jurídica. Se a atividade é central para o correto funcionamento da Câmara, não se deve mascarar sua centralidade sob a forma de gratificação percentual aberta, mas deve-se estruturar, com racionalidade, o correspondente núcleo de atribuições, com compatibilização entre organograma, cargos efetivos, segregação de funções, formação exigida, autonomia decisória e responsabilidade funcional.

O defeito do projeto está em pretender resolver, por meio de rubricas gratificadas pouco densas, problemas estruturais que reclamariam engenharia institucional, não simples acréscimo remuneratório.

A crítica é ainda mais contundente no caso do **controlador interno**, rubrica que, por si só, justificaria forte resistência do Poder Executivo à sanção do art. 20. O TCE-SP e seus manuais têm insistido, de modo reiterado, que o controle interno deve ser estruturado de forma efetiva, preferencialmente por servidor efetivo, com normatização de atribuições, responsabilidades, rotinas e relatórios, e com observância do princípio da **segregação de funções**. Em seu manual de controle interno, a Corte registra precedentes segundo os quais o sistema deve ser desempenhado por servidor do quadro efetivo e sem vínculo com a diretoria, advertindo que o acúmulo da atividade de controle com funções diretas ou executivas gera risco de conflito de interesses e descumprimento da impessoalidade. O Comunicado SDG nº 35/2015, em igual direção, acentuou ser primordial que o controle interno seja instituído e



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



atue de fato, sendo recomendável que a atividade seja exercida por servidor de provimento efetivo, inclusive para atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros e pagadores.

Ora, o projeto não apenas reduz o controlador interno a mais uma função gratificada de 20% do salário-base, como tampouco estabelece uma cláusula robusta de incompatibilidade funcional. O precedente do TCE/SP que examinou situação em que a função de controlador interno era exercida pelo ocupante do cargo de Diretor Administrativo é especialmente elucidativo, visto que a Corte apontou que o servidor estaria fiscalizando muitas de suas próprias atividades, em desatenção à moralidade e à impessoalidade, e criticou o pagamento de gratificação percentual sobre o salário por criar remuneração distinta para uma mesma função adicional. Em outro precedente⁴, o Tribunal registrou que **o acúmulo, pelo Procurador Jurídico, da função gratificada de controlador interno contrariava o princípio da segregação das funções, podendo ocasionar inconsistências e fragilidades no sistema de controle interno:**

b) Controle Interno: o responsável pelo Controle Interno ocupa cargo efetivo de Procurador Jurídico, com função gratificada de controlador interno; o acúmulo das atribuições contraria o princípio da segregação das funções, o que pode ocasionar inconsistências e fragilidades no sistema de controle interno, prejudicando o pleno atendimento dos artigos 31 e 74, II e IV, da Constituição Federal; a Presidente da Câmara não tomou providências cabíveis em relação a apontamentos do Controle Interno.

Esses casos são praticamente paradigmáticos para demonstrar o porquê a simples outorga de gratificação à função de controlador, sem blindagem normativa suficiente, é inadequada.

No contexto específico do PLC 02/2026, o risco se multiplica. O quadro funcional da Câmara é diminuto, e o projeto concentra atribuições administrativas em poucos cargos, sendo que o próprio texto revela forte transversalidade entre setores. Nessa realidade, a instituição de uma gratificação de controlador interno, sem vedação expressa de exercício simultâneo com atribuições executivas, administrativas, jurídicas ou de gestão contratual, cria probabilidade real de que o designado venha a **controlar atos que ele próprio praticou, instruiu, coordenou ou influenciou.** Quando isso ocorre, o controle interno se converte em

⁴ TC-005072.989.18-9



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



ficção burocrática, uma vez que existe formalmente, mas perde a independência mínima necessária para atuar como instância preventiva e corretiva. O resultado institucional não é o aprimoramento do controle, mas o seu enfraquecimento sob roupagem remunerada. Uma gratificação que contribui para fragilizar a própria função que diz prestigiar não se sustenta à luz do interesse público.

Situação semelhante, embora sob outra perspectiva, aparece na gratificação do agente de contratação. A Lei nº 14.133/2021, tal como comentada pelo TCE/SP, reforça o **princípio da segregação de funções** na designação do agente público envolvido nos processos de contratação e estende essa lógica, inclusive, aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno. O comentário oficial do Tribunal ao art. 7º da nova lei de licitações assinala que o § 1º reforça a necessidade de observância da segregação de funções na designação do agente público envolvido nos processos de contratação, ao passo que o comentário ao art. 117 repete ser **vedada a designação do mesmo agente para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos**, de modo a reduzir a ocultação de erros e a ocorrência de fraudes. Isso significa que, no regime contemporâneo das contratações públicas, a função de agente de contratação não pode ser tratada como mera rubrica compensatória genérica, pois ela exige arquitetura procedimental, distribuição de responsabilidades e cuidados de compliance institucional.

O Anexo IV, contudo, nada diz sobre essas cautelas. Limita-se a prever “*FG-06: agente de contratação — curso de agente de contratação — 20% do salário-base do servidor*”. Essa simplificação compromete a juridicidade da vantagem em pelo menos três níveis. Primeiro, porque silencia sobre as incompatibilidades entre a função e outras atribuições sensíveis, abrindo margem a acumulações indevidas. Segundo, porque remunera a função em percentual do salário-base, e não em valor objetivamente associado à responsabilidade adicional, reproduzindo o defeito já identificado de desvinculação entre a natureza do encargo e sua valoração. Terceiro, porque não enfrenta o problema da sobreposição potencial entre agente de contratação, pregoeiro, gestor de contratos e funções administrativas já existentes, **o que pode ensejar dupla ou tripla remuneração por atividades** que se encadeiam dentro do mesmo ciclo procedimental. Em estruturas pequenas, esse risco não é remoto; é concreto. E a legislação licitatória contemporânea, justamente por reconhecer os riscos de concentração funcional, caminha em sentido oposto ao da flexibilização percentualmente gratificada proposta pelo PLC.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



Também a gratificação de DPO/Encarregado de Dados merece censura específica. A proteção de dados pessoais, sob o regime da LGPD, não se resume a um título funcional adornado por percentual remuneratório. Ela pressupõe estrutura de governança, fluxos decisórios, políticas de tratamento, controles de acesso, gestão de incidentes, orientação institucional e interface técnica e jurídica. Em determinadas realidades administrativas, pode ser legítimo designar servidor para atuar como encarregado de dados, inclusive com vantagem pecuniária, **desde que se demonstre claramente** o acréscimo real de responsabilidades e a autonomia técnica compatível com a função. Mas o PLC 02/2026 não fornece essa demonstração normativa. Ao contrário, limita-se a inserir o DPO no mesmo pacote gratificatório geral, com o mesmo percentual de 20% do salário-base e com a mesma rarefação de critérios de designação, compatibilidade, cessação e aferição objetiva do encargo. O problema aqui não está em negar a importância da proteção de dados, está em recusar que tema tão sensível seja juridicamente resolvido por expediente remuneratório padronizado, sem qualquer engenharia institucional própria.

O mesmo raciocínio se aplica ao Serviço de Informação ao Cidadão e à Ouvidoria Interna. Ambas as funções guardam estreita relação com deveres permanentes de transparência, publicidade ativa e passiva, resposta administrativa, organização informacional e prestação de contas perante o cidadão. Tais atividades não possuem natureza extraordinária, pois elas são, antes, desdobramentos normais da própria forma republicana e da legislação de acesso à informação. Em estruturas administrativas pequenas, é até possível que servidores efetivos acumulem, legitimamente, a responsabilidade funcional por esses núcleos. **O que não parece juridicamente adequado é transformar esse arranjo em gratificação percentual uniforme e aberta**, sem definição precisa do que excede o conteúdo normal do cargo e sem demonstração de que a vantagem não está apenas remunerando, em duplicidade, deveres já implícitos na função administrativa de suporte documental, atendimento, protocolo, arquivo e informação institucional. O Anexo IV, nesse ponto, mais uma vez prefere a comodidade da rubrica à exigência da distinção funcional.

Em relação ao Responsável pelo Patrimônio, a crítica talvez seja ainda mais intuitiva. Controle patrimonial, inventário, guarda de bens, almoxarifado, conferência e regular liquidação de materiais aparecem, no próprio projeto, distribuídos em setores permanentes e mesmo no conteúdo de cargos como o de **Encarregado de Manutenção**, que acompanha manutenção de bens móveis e imóveis, gerencia contratos de manutenção, auxilia em



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



inventário de bens permanentes e de consumo e controla distribuição de suprimentos. Quando a lei, nesse cenário, cria uma gratificação de patrimônio com base percentual sobre o salário, sem esclarecer em que consiste o excedente funcional que a distingue das obrigações ordinárias já existentes, novamente se caminha para a **retribuição suplementar de tarefas estruturais**. Essa é uma marca recorrente de todos os itens do Anexo IV: as funções são importantes, sem dúvida; o que falta é demonstrar o motivo pelo qual deveriam ser financeiramente tratadas como acréscimo excepcional, e não como responsabilidade ordinária de setores e cargos já existentes.

O caso do **pregoeiro** exige consideração um pouco distinta, porque o Anexo IV, em vez de fixar 20% do salário-base, prevê 250 UFM pagos no mês em que houver prego. À primeira vista, essa rubrica pareceria menos problemática, por ostentar valor certo e por se vincular, ao menos formalmente, à ocorrência do procedimento. Em certa medida, de fato, ela é menos vulnerável do que as demais, justamente porque não se prende ao salário-base do servidor. Contudo, mesmo aqui persiste uma dificuldade de coerência sistêmica. O mesmo projeto institui, paralelamente, gratificação para agente de contratação, sem disciplinar com clareza a convivência entre as duas figuras no regime local. Em uma Administração que já opera sob a Lei nº 14.133/2021, a manutenção simultânea de rubricas distintas para pregoeiro e agente de contratação exige compatibilização muito mais cuidadosa do que a oferecida pelo texto. Sem essa harmonização, surgem riscos de sobreposição remuneratória, duplicidade de vantagens dentro do mesmo ciclo de contratação ou insegurança quanto ao papel funcional de cada designado. O defeito aqui é menos o valor em UFM e mais a ausência de arranjo institucional coerente.

É importante perceber que a soma desses problemas produz efeito qualitativamente mais grave do que cada um deles tomado isoladamente. Se o projeto previsse apenas uma gratificação pontual, com valor fixo, com designação motivada, com vigência delimitada, com incompatibilidades expressas e com demonstração clara do acréscimo funcional, seria possível discutir sua adequação à luz do caso concreto. Mas não é isso o que se tem. O que se tem é um **sistema inteiro de gratificações percentuais e sem percentuais uniformemente fechados**, lançado sobre setores permanentes, combinado com conceito legal de “complemento salarial”, sem densidade suficiente de critérios de outorga, sem diferenciação robusta entre atividade ordinária e extraordinária, sem arranjo de segregação de funções e sem salvaguardas contra sobreposição com cargos existentes. O vício, assim, não é marginal. Ele



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



está na lógica do sistema. Daí por que a medida juridicamente correta não é corrigir por interpretação administrativa futura, mas **vetar o bloco normativo** e, se for o caso, permitir que matéria tão sensível retorne em projeto novo, mais amadurecido e tecnicamente adequado.

Há, ainda, argumento de princípio que merece especial realce: o das **vedações à remuneração opaca** na Administração Pública. O regime constitucional da remuneração dos servidores não protege apenas o erário, mas protege também a transparência, a previsibilidade e a igualdade. É preferível, do ponto de vista institucional, uma reestruturação franca, explícita e debatida de vencimentos — com estudo de impacto, justificativa clara, tabela racional e critérios uniformes — do que **a proliferação de gratificações que, na prática, assumem a função de elevar remunerações sem o mesmo grau de transparência política e técnica**. O art. 20, tal como redigido, não transmite ao cidadão comum, ao órgão de controle ou mesmo ao próprio servidor qual é a política remuneratória subjacente. Ele apenas inaugura um espaço administrativo de designações potencialmente onerosas. Esse tipo de opacidade é incompatível com o ideal republicano de clareza na gestão de pessoal e reforça, sob o ângulo da finalidade pública, a necessidade do veto.

A contrariedade ao interesse público administrativo se revela, ademais, na perspectiva da **sustentabilidade fiscal e orçamentária**. Embora o projeto contenha cláusula genérica de cobertura por dotações próprias, a experiência do controle externo demonstra que a proliferação de vantagens funcionais mal desenhadas produz não apenas gasto direto, mas também efeitos secundários, que são a pressão por novas equiparações internas, resistência à retirada futura das parcelas, litigiosidade funcional, aumento do custo político da correção administrativa e complexificação da folha de pagamento. Se as gratificações passam a ser percebidas como parte do “*normal remuneratório*” dos cargos, a sua supressão ulterior tende a gerar contencioso, tensão institucional e passivo político-administrativo. **O veto, nesse ponto, cumpre função preventiva**: evita que o Município se veja, amanhã, obrigado a desfazer, em ambiente conflituoso, um sistema remuneratório juridicamente frágil que poderia e deveria ser barrado antes do ingresso em vigor.

Não é irrelevante, igualmente, que o TCE/SP tenha demonstrado especial sensibilidade quando a gratificação se apresenta em **percentual elevado** ou sem ocorrência



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



excepcional comprovada. Em precedente⁵ sobre horas extras, a Corte reprovou pagamentos equivalentes a 39,16% do salário-base sem comprovação inequívoca das ocorrências excepcionais que justificassem o trabalho extraordinário, por ofensa à razoabilidade e à economicidade.

Embora horas extras e gratificações não sejam institutos idênticos, o valor argumentativo do precedente é claro no sentido de que vantagens acessórias não podem assumir tal dimensão ou habitualidade que passem a desnaturar o regime remuneratório ordinário. O mesmo espírito crítico informa os precedentes em que o Tribunal identificou adicional de nível universitário e gratificações de representação como despesas impróprias, mesmo quando amparadas em lei local. A mensagem é de substância de que **a forma legal não purifica o conteúdo antieconômico ou materialmente desviado da vantagem.**

Ainda que se argumentasse que o Legislativo municipal, por ser de pequena dimensão, necessita de soluções flexíveis para repartir tarefas sensíveis entre poucos servidores, e que a gratificação seria instrumento pragmático de incentivo funcional. Essa linha de defesa tem algum apelo prático, mas não supera o problema jurídico. É justamente em estruturas pequenas que a definição cuidadosa de competências se torna mais importante, porque **a escassez de pessoal eleva o risco de concentração indevida de atribuições, conflito de interesses, sobreposição funcional e fragilidade de controles.** O próprio manual de controle interno do TCE-SP reconhece que, em entidades pequenas, a designação de servidores para controle pode comprometer a segregação entre atividades normais e atividades de fiscalização, razão pela qual a arquitetura institucional deve ser ainda mais cautelosa. A resposta jurídica à pequena dimensão do órgão não é afrouxar conceitos, mas calibrá-los com mais rigor. Não se corrige a escassez estrutural mediante **expansão juridicamente frouxa de gratificações.** Corrige-se por desenho funcional prudente, delimitação objetiva de responsabilidades, abertura de novas vagas, criação de cargos efetivos e, se necessário, estrutura compartilhada ou soluções organizacionais compatíveis com a lei.

Chega-se, assim, ao ponto nuclear desta justificativa: **o Artigo 20 deve ser vetado porque não disciplina gratificações em sentido técnico legítimo, mas inaugura um mecanismo normativo apto a operar, concreta ou potencialmente, como majoração remuneratória disfarçada.** A expressão “disfarçada”, aqui, não tem colorido retórico gratuito, mas ela designa fenômeno jurídico preciso consubstanciado em vantagem que, sem

⁵ TC-000036/026/13



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



se assumir como reestruturação de vencimentos, passa a produzir, por via indireta, efeitos próprios de aumento remuneratório, seja porque recai sobre funções permanentes, seja porque é atrelada ao salário-base, seja porque se torna habitual, seja porque não distingue o conteúdo extra do conteúdo ordinário do cargo, seja porque é distribuída em contexto de grande elasticidade administrativa. Em todos esses pontos, o modelo do PLC 02/2026 falha. E falha não em um detalhe, mas em sua própria arquitetura de base.

Superada a demonstração do vício material do art. 20, cumpre avançar para outro aspecto que a questão levanta, que são as **eventuais responsabilizações que poderão recair sobre o Presidente da Câmara caso as gratificações venham a vigorar e a ser implementadas nos moldes propostos**. Nesse ponto, a cautela é indispensável. Não se deve transformar a análise preventiva em acusação antecipada, nem confundir risco jurídico com certeza de punição.

Responsabilização, em matéria de agentes públicos, depende de fatos concretos, nexo causal, demonstração de autoria, competência do órgão apurador e enquadramento normativo adequado. Dito isso, é igualmente indispensável reconhecer que a manutenção de um sistema gratificatório materialmente frágil **expõe o Presidente da Câmara, especialmente se atuar como ordenador de despesas ou agente que autoriza, designa e paga tais vantagens, a um feixe plural de riscos responsabilizatórios**, em várias esferas.

A primeira e mais imediata dessas esferas é a **responsabilidade perante o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. A Lei Complementar Estadual nº 709/1993 dispõe, em seu art. 33, III, que as contas serão julgadas irregulares quando comprovada, entre outras hipóteses, a ocorrência de **infração à norma legal ou regulamentar** e de **dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico**. O Artigo 36 estabelece que, quando julgar as contas irregulares havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao recolhimento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora, podendo ainda aplicar multa, e o parágrafo único do mesmo artigo prevê multa mesmo quando não houver débito, se comprovadas as ocorrências do Artigo 33, III.

O Artigo 39 é ainda mais direto ao afirmar que responderá pelos prejuízos que causar ao erário o **ordenador de despesa** ou aquele que **autorizar ou der causa direta ao gasto irregular**. Isso significa, em linguagem clara, que **o Presidente da Câmara**, caso seja a autoridade que designa servidores, autoriza o pagamento das gratificações ou lhes dá causa



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



direta, **poderá, em tese, ser chamado a responder pessoalmente** pelos efeitos financeiros indevidos do sistema.

A responsabilização perante o TCE-SP não se limita, ademais, à mera censura abstrata das contas. O Artigo 104 da Lei Orgânica do Tribunal autoriza a aplicação de multa de até **2.000 UFESP** aos responsáveis por contas julgadas irregulares de que não resulte débito, por ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar, por não atendimento de diligência ou decisão do Tribunal, por obstrução à fiscalização, por sonegação de documento ou informação e por reincidência no descumprimento de determinação ou instruções da Corte.

O Artigo 106 acrescenta que, sem prejuízo das sanções do capítulo e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes, se o Tribunal considerar grave a infração, o responsável poderá ficar **inabilitado por 5 a 8 anos** para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

O Artigo 109, por sua vez, admite, cautelarmente, **o afastamento temporário** do responsável quando existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar auditoria, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o ressarcimento, além de prever solidariedade da autoridade competente que deixar de cumprir a determinação e possibilidade de indisponibilidade de bens. Esses dispositivos mostram que o risco para o gestor não é meramente simbólico. A Lei Orgânica do TCE/SP oferece instrumentos severos de reação a atos de gestão ilegítimos ou antieconômicos.

Também é importante notar que a própria Lei Complementar nº 709/1993, em seu Artigo 37, determina que, quando se verificar outra irregularidade de que resulte dano ao erário, as autoridades administrativas, **sob pena de responsabilidade** e sem prejuízo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar, desde logo, a tomada de contas, comunicando o fato ao Tribunal em três dias.

Esse dispositivo é relevantíssimo para a presente discussão, porque demonstra que a responsabilidade do gestor pode emergir não apenas da prática originária do gasto indevido, mas também da **omissão subsequente em corrigi-lo ou em promover a recomposição do erário** quando a irregularidade já se tornou conhecida. Em termos práticos: uma vez vigentes as gratificações e uma vez emitidos pareceres, advertências ou apontamentos demonstrando sua inadequação, a persistência do pagamento sem providências corretivas eleva



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



substancialmente o risco de responsabilização do Presidente da Câmara, agora não só por haver autorizado o gasto, mas por haver deixado de agir para estancá-lo e apurar seus efeitos.

A experiência jurisprudencial do TCE/SP mostra, ainda, que a Corte frequentemente associa a identificação de ilegalidades remuneratórias ou funcionais à **aplicação de multa**, à determinação de adoção de providências corretivas e, em certas hipóteses, à **comunicação do fato ao Ministério Público**. Em um dos precedentes consultados, a decisão julgou irregular a matéria, aplicou multa ao responsável com fundamento no Artigo 104, II, da Lei Complementar nº 709/1.993, e advertiu a autoridade atual de que a ausência de informações sobre as providências adotadas ensejaria multa nos termos do Artigo 104, III, e comunicação do fato ao Ministério Público do Estado.

Em outro precedente, a Corte ressaltou a ilegalidade constatada e determinou providências, sob pena de sanções e comunicação ministerial. Essas decisões demonstram que, no ambiente do controle externo paulista, a irregularidade não se esgota em anotação técnica: ela pode irradiar consequências pessoais e institucionais significativas.

No caso específico das gratificações ora examinadas, a situação do Presidente da Câmara se torna mais delicada porque ele tende a ocupar posição central em todos os elos do ato administrativo, pois é, em regra, a autoridade que **designa** o servidor para a função, que **reconhece** o direito à vantagem, que **autoriza** o processamento da despesa e que, na prática, responde politicamente pelo arranjo funcional da Casa.

Em tais circunstâncias, a vinculação entre a conduta do agente político e o gasto questionado torna-se mais nítida. É por isso que, na jurisprudência da Corte, as sanções recaem com frequência sobre o “*responsável*”, o “*ordenador de despesa*” ou aquele que “*autorizar ou der causa direta ao gasto irregular*”. Em outras palavras, a centralidade institucional do Presidente da Câmara na gestão de pessoal faz com que ele não seja espectador do sistema gratificatório, mas **potencial sujeito ativo da irregularidade**, caso a vantagem venha a ser implementada em desconformidade material com a ordem jurídica.

A segunda esfera de risco é a da **responsabilidade ressarcitória**. Se as gratificações vierem a ser pagas e, posteriormente, forem reputadas indevidas pelo controle externo ou judicial, poderá surgir o dever de **reposição ao erário dos valores pagos irregularmente**, observados, naturalmente, os parâmetros do caso concreto, a presença ou não de boa-fé do servidor receptor, a natureza alimentar da verba, a atuação da administração e a identificação do responsável pela autorização do gasto.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



Do ponto de vista do gestor, o dado essencial está no Artigo 39 da Lei Complementar nº 709/1.993, na qual ele responde pelos prejuízos que causar ao erário o ordenador de despesa ou aquele que autorizar ou der causa direta ao gasto irregular. Se o sistema for implementado apesar de sua patente fragilidade jurídica, e se dele resultar desembolso considerado ilegítimo ou antieconômico, a responsabilização patrimonial do agente que autorizou a despesa não é uma hipótese acadêmica; é possibilidade expressamente contemplada na legislação de controle.

A terceira esfera diz respeito à **responsabilidade por descumprimento de determinações do Tribunal de Contas**. Mesmo que se admita, por hipótese, que o Presidente da Câmara, em primeiro momento, institua ou mantenha as gratificações com base na lei local, a situação se altera radicalmente se sobreviverem apontamentos técnicos, recomendações, decisões ou determinações expressas do TCE/SP para correção do modelo, como já aconteceu anteriormente na Câmara chavantense. O Artigo 104, III e VI, da Lei Complementar nº 709/1.993 prevê multa por não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência ou decisão do Tribunal e por reincidência no descumprimento de determinação ou instruções da Corte.

Isso significa que o risco responsabilizatório se intensifica no curso do tempo uma vez que quanto mais claras forem as advertências de ilegalidade, menos defensável se torna a manutenção do sistema e mais exposto fica o gestor a sanções autônomas por resistência ou inércia. A relevância preventiva do veto se revela também aqui: ao barrar desde logo o regime do Artigo 20, **evita-se que o Presidente da Câmara venha a ser colocado, futuramente, na desconfortável posição de justificar o prosseguimento de pagamentos juridicamente contestáveis diante de advertências externas formais**.

A quarta esfera, de natureza **cível sancionatória**, é a da **improbidade administrativa**, cuja menção exige maior cuidado técnico em razão das reformas promovidas pela Lei nº 14.230/2021. A legislação vigente passou a exigir, como regra, **condutas dolosas** tipificadas nos Artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1.992, definindo dolo como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado, não bastando a voluntariedade do agente.

O Artigo 10, na redação consolidada, exige ação ou **omissão dolosa** que enseje efetiva e comprovadamente perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da Administração. O Artigo 11, por sua vez, considera ato de



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública a ação ou **omissão dolosa** que viole os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade. Desse quadro normativo decorre a conclusão importante de que a simples edição ou execução de ato posteriormente considerado ilegal **não gera automaticamente improbidade**, sendo necessária a demonstração do dolo específico, e, no caso do Artigo 10, da efetiva lesão patrimonial.

Dito isso, a improbidade não pode ser descartada em abstrato. Se, por exemplo, o Presidente da Câmara vier a **manter, expandir ou operacionalizar conscientemente** um regime de gratificações sabidamente incompatível com a Constituição, com a jurisprudência consolidada do TCE/SP e com pareceres jurídicos que o alertem de modo claro sobre o vício do sistema, e se dessa conduta resultar efetiva e comprovada lesão ao erário, poderá haver, em tese, espaço para discussão sobre enquadramento no Artigo 10 da Lei nº 8.429/1992.

Se a conduta revelar, além disso, deliberada violação aos deveres de legalidade, imparcialidade e honestidade administrativa, também se poderá cogitar, em tese, do Artigo 11. A chave aqui é dupla: **não se trata de consequência automática, mas tampouco se trata de risco inexistente**. O grau de exposição do agente dependerá, sobretudo, de fatores como a clareza dos alertas prévios, a persistência na conduta, a personalização dos favorecimentos, a materialidade do dano e a demonstração do elemento subjetivo exigido pela lei nova.

Diante dessas premissas, o veto que ora justifico também assume a função de **salvaguarda institucional do próprio gestor**. Ao explicitar, de maneira densa e fundamentada, os vícios do Artigo 20 e do Anexo IV, o Poder Executivo produz **ato formal de advertência jurídica** que, se acolhido sob a forma de veto, evita a entrada em vigor do sistema e, com isso, previne a consolidação fática da despesa.

Mas, se não acolhido, ou se posteriormente desconsiderado pelo Presidente da Câmara em sede de implementação administrativa, a existência de motivação técnica prévia e inequívoca tende a eliminar a alegação plausível de desconhecimento do problema e a aumentar, em eventual apuração futura, o peso do elemento subjetivo da conduta.

Em linguagem direta: quanto mais documentado estiver o aviso, mais difícil será sustentar, adiante, que a continuidade do pagamento se deu sob cenário de dúvida jurídica tolerável. Por isso, a justificativa não é apenas instrumento de veto, mas é também mecanismo de **demarcação objetiva do risco**.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



A quinta esfera de risco é a da **invalidação administrativa e judicial dos pagamentos**, com repercussões sobre a gestão da Câmara. Uma vez instaurada controvérsia séria sobre a natureza das gratificações, pode haver recomendação de suspensão dos pagamentos, revisão interna de atos de designação, glosa em auditoria, judicialização por ação civil pública ou questionamentos por cidadãos e legitimados perante o próprio Tribunal de Contas, cuja Lei Orgânica, em seu Artigo 110, reconhece legitimidade ampla para denunciar irregularidades ou ilegalidades.

Ainda que tais eventos não se traduzam, por si sós, em responsabilidade sancionatória imediata do Presidente, eles produzem deterioração institucional do ambiente administrativo, comprometem a credibilidade da gestão e expõem a autoridade a desgaste funcional e político. Em organismos pequenos, esse tipo de instabilidade tem efeito multiplicado, porque a gestão de pessoal é compacta, e toda controvérsia remuneratória rapidamente repercute em moral interna, litigiosidade e pressão por tratamento isonômico. O veto, portanto, também protege a governabilidade administrativa da Câmara.

A sexta esfera refere-se à possibilidade de o TCE/SP, em situação considerada grave, aplicar a sanção de **inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança**, nos termos do Artigo 106 da Lei Complementar nº 709/1993, além de adotar medidas cautelares de afastamento ou de indisponibilidade de bens, conforme o Artigo 109.

É certo que essas providências se destinam a hipóteses de maior densidade lesiva e não podem ser banalizadas. Contudo, o simples fato de a Lei Orgânica do Tribunal as prever demonstra que **a atuação do gestor em matéria de despesa irregular não está protegida por zona de indiferença normativa**. Se o gasto com gratificações viesse a ser considerado, além de ilegal, reiterado, resistente à correção, potencialmente lesivo ao erário e apto a dificultar o próprio controle, não se poderia excluir, em tese, o manejo dessas ferramentas sancionatórias e cautelares. Em matéria preventiva, o direito público não espera que se atinja o estágio máximo de dano para reconhecer a seriedade do risco.

Convém sublinhar que a responsabilização do Presidente da Câmara se torna ainda mais verossímil na medida em que a matéria em debate não é tecnicamente obscura. Ao contrário, a jurisprudência do TCE/SP já oferece referências muito próximas às hipóteses do projeto: gratificação generalizada de 20% tratada como majoração de vencimentos; gratificação de controlador interno em percentual sobre salário, criticada por criar remuneração distinta para a mesma função adicional, a gratificação de representação



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



concedida sem critérios e de forma indiscriminada, o adicional de escolaridade reputado impróprio quando pago a ocupantes de cargos que já exigiam formação correspondente.

Quando o quadro jurisprudencial apresenta paralelos tão claros, a manutenção de sistema análogo passa a se revestir de **temeridade administrativa qualificada**. Não se trata de censurar o gestor por não prever interpretação surpreendente; trata-se de alertá-lo de que o caminho escolhido já foi, em múltiplas ocasiões, mal recebido pela Corte competente para examinar as contas da Câmara.

Sob perspectiva mais ampla, a vigência das gratificações também poderia afetar a posição do Presidente da Câmara enquanto **ordenador de despesa** perante a própria tomada de contas anual. Se a Corte entender que os pagamentos decorreram de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou de infração à norma legal ou regulamentar, o reflexo não se limita ao item específico, mas pode contaminar o julgamento global das contas, ensejando ressalvas, recomendações, formação de apartados e, em casos mais graves, irregularidade com débito.

A doutrina de controle público ensina que despesas de pessoal mal fundamentadas possuem elevada capacidade de irradiar efeitos negativos sobre a leitura da economicidade da gestão, justamente porque afetam gasto continuado e sinalizam baixa qualidade na governança de recursos humanos. O Artigo 20, por incidir diretamente na folha e nas rotinas de designação funcional, situa-se nesse ponto crítico de sensibilidade contábil e institucional.

Seja dito, por honestidade metodológica, que **não é possível afirmar em abstrato a existência de responsabilidade penal específica do Presidente da Câmara apenas a partir do texto do Artigo 20**, sem suporte fático mais qualificado e sem definição precisa da conduta concreta, do elemento subjetivo e do tipo aplicável. O mesmo vale para qualquer ilação peremptória acerca de cassação político-administrativa. Tais conclusões dependeriam de contexto normativo local, de fatos concretos e de enquadramentos que extrapolam o objeto desta justificativa.

A prudência jurídica impõe, portanto, que se fale em **riscos administrativos, contábeis, cíveis e de improbidade em tese**, e não em condenações penais ou políticas antecipadas. Essa cautela, contudo, não atenua a severidade do quadro principal, ainda que sem ingressar em searas mais extremas, já é bastante significativo que o modelo proposto exponha o gestor a multas, débito, ressarcimento, glosa, irregularidade de contas, comunicação ao Ministério Público, eventual inabilitação para funções de confiança e responsabilização por dano ao erário.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



Retomando o plano principal desta justificção, cumpre ainda enfrentar um argumento por vezes invocado em defesa de gratificações percentuais: o de que a percentagem do salário-base seria modo de “adequar” o valor da função à complexidade do cargo de origem do servidor e, por isso, refletiria uma hierarquia funcional legítima. Esse raciocínio, porém, é falacioso no caso das funções do Anexo IV.

A complexidade do encargo gratificado não varia automaticamente com a remuneração do cargo efetivo. O trabalho de controlador interno, de agente de contratação, de encarregado de dados ou de responsável pelo SIC possui responsabilidades próprias, que devem ser valoradas em razão de sua natureza intrínseca e do grau de exigência funcional, **não simplesmente em razão da referência salarial do servidor designado.**

Se a mesma função adicional vale mais ou menos conforme o cargo originário, o que se está valorizando não é a função extraordinária, mas a posição remuneratória prévia do agente. A consequência inevitável é o enfraquecimento do nexu jurídico entre função e gratificação, com a correspondente aproximação da vantagem ao universo do **acréscimo salarial dissimulado.**

Também não se sustenta a eventual defesa de que a não incorporação da gratificação aos vencimentos seria suficiente para afastar o risco de majoração remuneratória disfarçada. A incorporação ou não incorporação é elemento relevante, mas não decisivo. Uma vantagem pode não se incorporar formalmente e, ainda assim, funcionar materialmente como retribuição ordinária, **se for habitual, estável, vinculada a funções permanentes, renovada automaticamente ou atribuída de forma indistinta e previsível.**

O TCE/SP, ao censurar gratificações generalizadas e adicionais impróprios, não parte apenas do critério da incorporação, mas parte da análise concreta de sua finalidade, de sua base de cálculo, de sua frequência e de sua relação com o conteúdo dos cargos. No caso do PLC 02/2026, a não incorporação não salva o instituto porque todos os demais indicadores relevantes apontam na direção oposta: salário-base como referência, estrutura permanente como suporte, rarefação de critérios, sobreposição com cargos existentes e qualificação legal da parcela como complemento salarial.

Vale registrar, ainda, que a técnica adotada pelo projeto é particularmente desaconselhável em um contexto institucional em que já se detectam outras fragilidades no desenho funcional da Câmara. O mesmo PLC cria uma função de confiança de Diretor de Informática e Mídias Sociais com atribuições excessivamente amplas, e que abordarei



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



especificamente a seguir, o qual mistura atividades de direção com tarefas operacionais, mantém cargos em comissão de assessoramento com conteúdo por vezes burocrático e estabelece comissão de avaliação com composição contraditória.

Esse pano de fundo importa porque demonstra que o bloco das gratificações **não surge em um projeto de impecável coerência institucional**, mas em um diploma que, de modo geral, apresenta tendência à sobreposição de funções, à ampliação de margens discricionárias e ao tratamento elástico de categorias jurídicas sensíveis.

Do ponto de vista da **hermenêutica do interesse público**, o veto das gratificações não representa recusa à valorização dos servidores da Câmara. Representa, isto sim, recusa a um modo juridicamente inadequado de fazê-lo. **Valorização funcional legítima exige clareza institucional, reestruturação coerente de cargos, distinção entre núcleo ordinário e encargos excepcionais, estudos de impacto e mecanismos transparentes de progressão e remuneração.**

O Artigo 20, ao contrário, oferece uma solução de baixa densidade jurídica para problemas estruturais de governança do Legislativo. **Vetá-lo é afirmar que a valorização do servidor deve ocorrer dentro dos marcos da Constituição, e não por atalhos gratificatórios que comprometem a integridade do regime de pessoal.** Trata-se, em suma, de preservar não apenas o erário, mas a própria dignidade normativa da política de recursos humanos da Câmara.

Resumidamente, à luz de tudo quanto se expôs, a conclusão jurídica que emerge é densa e multifacetada, mas inteiramente convergente no sentido de que **o Artigo 20 e o Anexo IV do Projeto de Lei Complementar nº 02/2026 devem ser vetados** porque, no seu desenho atual:

- 1) confundem gratificação com complemento salarial;
- 2) remuneram atividades permanentes da estrutura administrativa, e não encargos extraordinários claramente apartados do conteúdo dos cargos;
- 3) adotam, de forma amplamente majoritária, percentuais incidentes sobre o salário-base, produzindo remuneração distinta para a mesma função adicional;
- 4) omitem critérios normativos robustos de designação, duração, compatibilidade e cessação;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



- 5) favorecem sobreposição entre funções gratificadas e atribuições já cometidas a cargos efetivos;
- 6) comprometem a segregação de funções, especialmente no controle interno e nas contratações públicas e;
- 7) expõem a gestão da Câmara e o seu Presidente a riscos relevantes de glosa, multa, débito, ressarcimento, irregularidade de contas, comunicação ao Ministério Público e, em casos mais graves, responsabilização cível sancionatória e inabilitação para o exercício de funções de confiança.

Por isso, o veto se impõe não como excesso de zelo, mas como **dever de prudência constitucional, fiscal e administrativa**. Sancionar o Artigo 20, diante do quadro já demonstrado, equivaleria a admitir a entrada em vigor de um modelo remuneratório cuja fragilidade jurídica é objetivamente identificável desde já, cujos paralelos jurisprudenciais são desfavoráveis e cujo custo potencial de correção futura tende a superar, em muito, qualquer benefício contingente que se imagine extrair de sua adoção imediata.

O veto, ao contrário, **permite que a matéria seja repensada com serenidade, retornando à via legislativa em bases mais seguras**. Até que tal reconstrução normativa ocorra, a única providência juridicamente responsável é **barrar a vigência das gratificações tal como propostas**.

Diante do exposto, as gratificações previstas no Artigo 20 e seu anexo correspondente do Projeto de Lei Complementar nº 02/2026 padecem de vício material relevante e autônomo, por se estruturarem como vantagens de feição salarial, percentuais, abertas e incidentes sobre atividades permanentes e estruturais da Câmara Municipal, sem densidade normativa bastante para distingui-las de verdadeiras parcelas de majoração remuneratória. A sua eventual vigência poderá ensejar, em tese, ao Presidente da Câmara — na qualidade de autoridade que designa, autoriza e ordena a despesa — responsabilização perante o TCE/SP por infração à norma legal ou regulamentar, julgamento de contas irregulares, aplicação de multa, imputação de débito e dever de ressarcimento, sem prejuízo de eventual comunicação ao Ministério Público e, a depender das circunstâncias concretas, discussão sobre improbidade administrativa sob o regime estrito da Lei nº 8.429/1992 após a reforma de 2021. O veto, assim, não é apenas juridicamente possível; é, no caso, **juridicamente a única medida cabível**.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



2) **Artigo 15.**

O Artigo 15 não ostenta a neutralidade institucional que deveria caracterizar o órgão encarregado de interferir diretamente na evolução funcional, na progressão, na promoção e na apreciação de recursos dos servidores. Ao contrário, o dispositivo contém **contradição interna insanável, estrutura de composição inadequada e riscos objetivos de comprometimento da impessoalidade administrativa, da moralidade, da isonomia, da segurança jurídica e da confiabilidade do sistema avaliativo.** O veto, portanto, não se apresenta como juízo discricionário secundário, mas como providência necessária para impedir que a lei incorpore mecanismo decisório funcionalmente vulnerável desde a origem.

O primeiro vício do Artigo 15 é de coerência normativa interna, e sua gravidade não pode ser minimizada. O *caput* afirma, com nitidez, que a Comissão Técnica de Avaliação será composta por membros “*do quadro efetivo*”. Tal formulação não deixa margem semântica relevante: comissão “*do quadro efetivo*” significa comissão integrada por servidores efetivos, isto é, por agentes cuja posição funcional seja estável, permanente e desvinculada da precariedade própria dos vínculos de confiança política.

Contudo, o inciso II rompe frontalmente com essa premissa ao incluir **um servidor comissionado indicado pela Presidência.** Não se trata de simples lapso redacional inofensivo. Trata-se de **contradição lógica e jurídica no interior do mesmo dispositivo,** visto que o *caput* fixa uma qualidade subjetiva obrigatória para todos os membros enquanto o inciso subsequente a desmente e a excepciona sem qualquer justificativa sistemática.

Essa fratura normativa basta, por si só, para comprometer a higidez do Artigo 15. Em matéria de organização administrativa, especialmente quando se trata da estrutura responsável por influenciar direitos funcionais e remuneratórios de servidores, **a lei deve ser clara, coerente e internamente harmônica.** Uma norma que, ao mesmo tempo, exige quadro efetivo e admite membro comissionado não oferece à Administração parâmetro seguro de aplicação nem ao controle externo base confiável de fiscalização. A permanência de dispositivo autocontraditório em matéria de pessoal compromete a segurança jurídica, fomenta controvérsias interpretativas e revela insuficiente amadurecimento legislativo.

Mas o problema do Artigo 15 não se esgota na contradição textual. O vício mais profundo reside no fato de que **o dispositivo permite a participação, em comissão encarregada de acompanhar progressões, promoções, avaliações de desempenho e**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



recursos funcionais, de servidor comissionado indicado pela própria Presidência, isto é, de agente cuja permanência no posto decorre de relação de confiança política e de livre nomeação e exoneração. Aqui emerge a ofensa à impessoalidade administrativa, princípio expressamente consagrado no caput do art. 37 da Constituição Federal.

A avaliação funcional de servidores não é atividade neutra apenas na aparência. Ela interfere diretamente em progressão, promoção, mobilidade funcional e, reflexamente, na remuneração e no desenvolvimento da carreira. Trata-se, pois, de matéria em que a Administração deve operar com elevados padrões de objetividade, previsibilidade, imparcialidade e contenção de influências político-pessoais. A introdução de servidor comissionado — e, mais ainda, de servidor comissionado **indicado pela Presidência** — no interior da comissão responsável por esses juízos cria risco institucional claro de **captura política** do sistema avaliativo. Não é necessário demonstrar favoritismo concreto para reconhecer a impropriedade do desenho. Basta constatar que o modelo normativo abre espaço para que a vontade da autoridade política se irradie, por intermédio de agente de sua estrita confiança, sobre decisões que deveriam ser eminentemente técnicas e impessoais.

Esse risco se agrava quando o Artigo 15 é lido em conjunto com os demais dispositivos do projeto. O Artigo 6º, parágrafo único, remete a definição do programa ou processo de avaliação a Ato da Presidência; o Artigo 7º atribui à Comissão Técnica de Avaliação a coordenação e supervisão do processo, mas condiciona sua atuação à validação pela Mesa Diretora; e o Artigo 17 estabelece que compete à Presidência da Câmara a regulamentação dos trabalhos da Comissão Técnica de Avaliação. Em outras palavras, **a mesma esfera político-administrativa que define o processo, nomeia a comissão, valida sua atuação e regulamenta seus trabalhos ainda insere, por indicação direta, um servidor comissionado em seu interior**. O que deveria ser um mecanismo de aferição funcional tecnicamente protegido converte-se, assim, em arranjo excessivamente permeável à influência do núcleo dirigente da Casa.

Sob esse prisma, o Artigo 15 cria verdadeiro problema de independência decisória insuficiente. A impessoalidade administrativa não se resume à ausência de favoritismo manifesto, mas ela exige que os procedimentos estatais sejam estruturados de modo a minimizar dependências indevidas, prevenir assimetrias de poder e assegurar que decisões sobre a vida funcional de servidores não sejam contaminadas por relações de subordinação política impróprias. A presença de membro comissionado, indicado pela Presidência, dentro



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



da comissão encarregada de julgar recursos e acompanhar progressões, compromete objetivamente essa aparência de neutralidade, que é, em si mesma, valor jurídico relevante.

A jurisprudência e os parâmetros institucionais confirmam essa conclusão. O Tribunal de Justiça de São Paulo, ao aplicar o Tema 1010 do STF, vem reiterando que cargos em comissão e funções de confiança estão sujeitos a leitura estrita e que a Constituição exige relação de confiança apenas para atividades de direção, chefia e assessoramento, vedando a expansão indevida de postos dessa natureza para funções que reclamam objetividade técnica e estabilidade institucional. Em acórdão do Órgão Especial, já mencionado anteriormente, o TJSP ressaltou que a descrição legal das atribuições é essencial justamente para impedir que nomenclaturas e arranjos administrativos travistam, com aparência de confiança, atividades que na prática não se coadunam com a excepcionalidade constitucional.

Embora esse precedente se dirija à criação de cargos e funções em sentido mais amplo, sua razão se aplica ao caso do Artigo 15, pois quando a lei incorpora a lógica da confiança política em estrutura que deveria ser funcionalmente imparcial, ela desloca o instituto para fora de sua zona constitucional legítima. A Comissão Técnica de Avaliação não é espaço de assessoramento da Presidência, mas é órgão que repercute sobre direitos funcionais de terceiros. A sua composição, portanto, deve aproximar-se da neutralidade técnica, e não da fidejussão político-administrativa.

No campo do controle externo, embora não se tenha identificado precedente específico do TCE/SP sobre comissão municipal de progressão composta por comissionado, os parâmetros adotados pela Corte caminham no mesmo sentido. O Tribunal insiste, em seus atos e orientações, na necessidade de objetividade, clareza das atribuições, separação funcional e reserva de certas atividades sensíveis a estruturas mais estáveis e técnicas. A própria Resolução nº 10/2005 do TCE/SP, ao disciplinar avaliação especial de desempenho para aquisição de estabilidade em seus quadros, parte da premissa constitucional de que tal avaliação depende de comissão instituída para esse fim, fundada em supervisão sistemática e em apreciação formal da aptidão do servidor. O relevante, aqui, não é transplantar mecanicamente a resolução, mas notar que o próprio Tribunal trata a matéria avaliativa como função institucional sensível, a exigir formalidade, supervisão adequada e estrutura própria, e não como espaço indiferente à imparcialidade.

Há ainda um parâmetro geral de Direito Administrativo que reforça essa objeção. A Lei federal nº 9.784/1.999, embora voltada diretamente à Administração Pública federal,



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



consagra lógica procedimental amplamente reconhecida no direito administrativo brasileiro ao prever **impedimento de atuação em processo administrativo por servidor ou autoridade que tenha interesse direto ou indireto na matéria.** A norma é expressiva porque revela princípio mais amplo: procedimentos administrativos que afetam direitos e posições jurídicas de terceiros devem ser protegidos contra influências inadequadas e situações de dependência funcional que comprometam a imparcialidade da deliberação.

No caso do Artigo 15, a preocupação é exatamente essa. O servidor comissionado indicado pela Presidência, por definição, mantém relação de confiança política e dependência funcional intensificada em relação à autoridade que o nomeou e pode exonerá-lo livremente. Essa circunstância não produz, automaticamente, parcialidade subjetiva concreta, mas produz, sim, **risco estrutural de parcialidade institucional**, o qual é suficiente para infirmar a adequação do desenho normativo. Em matéria de progressão, promoção e recursos de avaliação, o legislador deve construir salvaguardas de objetividade, e não zonas de vulnerabilidade.

Outro aspecto que agrava a impropriedade do Artigo 15 é a amplitude das competências atribuídas à Comissão Técnica de Avaliação. O § 3º do dispositivo não limita a comissão a acompanhar avaliações e julgar recursos específicos sobre desempenho, mas lhe atribui também a função de *“receber e analisar recursos de qualquer espécie que se refiram às atividades funcionais do servidor”*. A abertura dessa cláusula é excessiva. Ela amplia o raio de influência da comissão para além do núcleo avaliativo estrito e a transforma em instância potencialmente abrangente de apreciação de controvérsias funcionais. Ora, quanto mais ampla a competência, maior a exigência de neutralidade. E, inversamente, mais grave se torna a presença de membro comissionado politicamente indicado em sua composição.

Há também risco concreto de comprometimento da isonomia entre servidores. Progressão e promoção são mecanismos de desenvolvimento funcional que precisam transmitir confiança objetiva aos avaliados. Se a comissão encarregada de instruir, acompanhar ou decidir esses processos comporta integrante ligado por vínculo precário e de confiança à Presidência, abre-se espaço para questionamentos sobre favoritismos, rigores seletivos, assimetrias de tratamento e influência indevida sobre o desfecho dos recursos. Ainda que tais desvios não venham a ocorrer, o simples fato de o modelo normativo os tornar plausíveis já é suficiente para caracterizar inadequação legislativa relevante. O direito



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprimeiro@chavantes.sp.gov.br



administrativo contemporâneo não se satisfaz com a mera probidade subjetiva dos agentes; ele exige desenho institucional apto a prevenir arbitrariedades.

Sob o ângulo da moralidade administrativa, o Artigo 15 igualmente se mostra problemático. A moralidade, como princípio jurídico, não se confunde com moral comum, já que ela exige conformidade da atuação estatal com padrões de lealdade institucional, finalidade pública e boa-fé objetiva. Não é moralmente neutro que uma comissão responsável por afetar a carreira de servidores seja parcialmente composta por agente de livre confiança da Presidência, ao mesmo tempo em que a própria Presidência regulamenta seus trabalhos e define, por ato próprio, o processo avaliativo. A concentração dessas alavancas decisórias em torno do mesmo centro de poder administrativo produz arranjo normativo excessivamente personalizável, o que é incompatível com a moralidade administrativa.

Some-se a isso o dado de que a comissão, segundo o § 1º do Artigo 15, terá mandato de dois anos, admitida recondução por igual período, e que seus membros serão nomeados pela Presidência. A possibilidade de recondução, em si, não é necessariamente ilícita. Todavia, quando conjugada com a presença de membro comissionado indicado pela mesma autoridade e com a competência presidencial para regulamentar os trabalhos da comissão, ela intensifica a percepção de dependência funcional verticalizada. Em vez de comissão técnica, tende-se a criar organismo administrativamente alinhado ao núcleo político que deveria manter certa distância institucional em matéria de avaliação e recursos funcionais.

A boa técnica legislativa recomendaria solução oposta: **comissão composta exclusivamente por servidores efetivos**, preferencialmente estáveis, com critérios objetivos de impedimento e suspeição, delimitação mais precisa de competências, vedação de participação de agentes comissionados e disciplina mínima de atuação capaz de resguardar imparcialidade. O Artigo 15, ao contrário, escolhe a rota mais vulnerável, uma vez que começa proclamando composição do quadro efetivo, contradiz-se ao inserir membro comissionado e entrega à Presidência poder normativo significativo sobre o próprio órgão avaliador.

Por tudo isso, o Artigo 15 não pode ser salvo por interpretação corretiva simples. A sua contradição interna não é periférica, e os riscos institucionais de sua manutenção não são secundários. Seria possível, em tese, tentar “ler” o inciso II de forma conforme, suprimindo sua eficácia ou entendendo que o comissionado seria apenas colaborador eventual. Mas essa operação hermenêutica exigiria reconstrução do texto contra sua literalidade, o que não se



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprimeiro@chavantes.sp.gov.br



mostra apropriado em sede de sanção. Ao Chefe do Executivo não cabe convalidar norma intrinsecamente defeituosa na esperança de correção interpretativa posterior. Cabe-lhe, ao contrário, vetar o dispositivo e devolver ao Legislativo a oportunidade de rediscutir o tema em moldes compatíveis com a Constituição e com a boa administração.

Em decorrência do veto ao Artigo 15, deverão ser vetados, também, os seguintes dispositivos para dar a segurança jurídica pretendida:

O Artigo 7º, que atribui à Comissão Técnica de Avaliação a coordenação e a supervisão do processo de avaliação de desempenho. Se o art. 15 for vetado, desaparece o órgão ao qual o art. 7º confere essa competência. A permanência do dispositivo geraria referência a estrutura inexistente, com evidente insegurança operacional e interpretativa. Além disso, como o dispositivo já pressupõe a validade institucional da comissão, sua manutenção enfraqueceria a coerência interna da lei.

O Artigo 16, por sua vez, disciplina as regras de processamento e julgamento dos recursos relativos à avaliação de desempenho, os quais são claramente conectados à atuação da Comissão Técnica de Avaliação. Ainda que o dispositivo contenha remissão tecnicamente imperfeita ao Artigo. 14, o seu conteúdo demonstra dependência do regime recursal da comissão. Sem o Artigo 15, o Artigo 16 se torna órfão de suporte institucional, pois estabelece prazos e rito para julgamento por instância colegiada que deixa de existir.

Nesse raciocínio, o Artigo 17 atribui à Presidência da Câmara a regulamentação dos trabalhos da Comissão Técnica de Avaliação. Se a comissão for suprimida por veto ao art. 15, esse dispositivo perde completamente o objeto. Sua permanência criaria norma regulamentadora sem estrutura regulamentável, o que é incompatível com a boa técnica legislativa.

No caso do Artigo 11, é importante realizar algumas ressalvas. Optei por vetar o §2º em sua integralidade em virtude de a LOM não permitir a supressão de parte do texto, mas somente o dispositivo integral. O trecho “*conforme avaliação da Comissão Técnica de Avaliação*” submete a aceitação dos certificados à avaliação da comissão. Sem a comissão, a cláusula se torna inexecutável. Se permanecer, haverá lacuna decisória sobre quem avaliará a pertinência do certificado, o que abre espaço para discricionariedade desordenada e risco à impessoalidade, de modo que deverá ser rechaçado.

O §5º do Artigo 11 determina que o requerimento protocolado no RH seja encaminhado à Comissão Técnica de Avaliação para análise e conferência da autenticidade da



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



documentação. Com o veto ao Artigo 15, o dispositivo perde sua via procedimental e se torna materialmente inaplicável. O §6º fixa prazo para a Comissão Técnica de Avaliação analisar e despachar o requerimento, de modo que, sem comissão, o prazo deixa de ter destinatário e o comando normativo se torna vazio. Por derradeiro, do mesmo modo que o §2º, o §7º apresenta o trecho “*após análise da comissão*”, o que condiciona a concessão da progressão por conhecimento à análise prévia da comissão. Sem ela, o dispositivo fica truncado, de modo que deve ser vetado integralmente.

3) Anexo II Cargos em Função de Confiança e Anexo VIII

A questão central não reside em saber se o ocupante da função será ou não servidor efetivo. Esse requisito subjetivo, isoladamente considerado, até se harmoniza com a Constituição. O vício verdadeiro e decisivo está no **conteúdo material das atribuições** e no modo como o projeto tenta qualificar como função de confiança um posto que, na essência, se revela predominantemente **técnico, operacional e executório**, e não propriamente de direção, chefia ou assessoramento em sentido constitucional estrito. É por essa razão que o veto se impõe. Não se trata de simples divergência terminológica, nem de detalhe de conveniência administrativa, mas trata-se de preservar a integridade do Artigo 37, incisos II e V, da CRFB que consagra o concurso público como regra e reserva as funções de confiança, em caráter excepcional, apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

A CRFB estabelece, no Artigo 37, inciso II, que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas apenas as nomeações para cargos em comissão declarados em lei e, no inciso V do mesmo artigo, **dispõe que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento**. A palavra “*apenas*”, aqui, não é acidental, uma vez que ela traduz opção constitucional restritiva, voltada justamente a impedir que o regime excepcional de livre designação ou de confiança interna se expanda para abarcar atividades ordinárias, técnicas, burocráticas ou operacionais da Administração.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



É exatamente essa leitura que o Supremo Tribunal Federal consolidou no **Tema 1010 da repercussão geral**, ao fixar a tese de que **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. Além disso, o STF assentou que tal criação pressupõe necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado e que **as atribuições devem estar descritas de forma clara e objetiva na própria lei instituidora**. Embora a tese tenha sido formulada em torno de cargos em comissão, **sua razão de decidir alcança igualmente as funções de confiança**, porque ambas constituem exceções ao regime ordinário do concurso público e ambas são constitucionalmente limitadas ao mesmo núcleo funcional: direção, chefia e assessoramento.

No caso concreto do PLC nº 02/2.026, o posto de **Diretor de Informática e Mídias Sociais** não se amolda a esse núcleo excepcional. A leitura do Anexo VIII revela que, ao lado de verbos de aparência gerencial — como planejar, coordenar e supervisionar —, o projeto concentra no mesmo posto uma ampla gama de tarefas de **execução material direta**, quais sejam, de prestar suporte técnico a vereadores e servidores, produzir conteúdos para redes sociais, coordenar transmissões ao vivo, desenvolver material gráfico e audiovisual, realizar cobertura de sessões e eventos, auxiliar vereadores em cortes e edição de vídeos, captar imagens, áudios e vídeos, editar, tratar e finalizar esse material. Em outras palavras, a função não foi desenhada como núcleo de direção superior, mas como **posição híbrida**, na qual se mesclam chefia aparente e trabalho técnico-operacional cotidiano.

Essa mescla desnatura a função de confiança. A Constituição não autoriza que se atribua o rótulo de “*direção*” a um posto cuja substância reside na produção de mídia, no suporte técnico, na operação audiovisual e no atendimento funcional cotidiano de demandas administrativas e parlamentares. **A nomeação “Diretor” não altera a essência jurídica do posto**. O que importa, para fins de controle de constitucionalidade, não é a nomenclatura legislativa, mas o conteúdo real das atribuições cometidas. E, sob esse critério, o Anexo VIII revela não um centro de direção, chefia ou assessoramento, mas um feixe de tarefas predominantemente técnicas e operacionais.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo oferece analogia particularmente elucidativa. Em precedente⁶ oficial, ao examinar cargos de Diretor de Unidade Escolar e Coordenador Pedagógico instituídos sob regime de confiança no município

⁶ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2290072-83.2021.8.26.0000



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



de Ilhabela, o TJSP consignou que, embora tais agentes devam observar diretrizes superiores e manter relações institucionais harmoniosas com a Administração, não se verificava a especial relação de confiança justificadora do provimento em comissão ou da função de confiança. O Tribunal destacou que esses postos exerciam funções eminentemente técnicas, que deveriam relacionar-se harmonicamente com quaisquer que fossem o Secretário ou o Prefeito, independentemente de partido ou ideologia, e arrematou que, em tais hipóteses, a relação qualificada de fidúcia necessária à exceção constitucional não se fazia presente.

Mais ainda, o julgado ressaltou ser *“incompatível com o mandamento constitucional a vinculação [de] função de confiança de ofícios tão-somente burocráticos, técnicos ou operacionais”*.

A analogia é muito forte. Também aqui o projeto local procura sustentar, pela aparência diretiva do nome do posto, uma função cujo epicentro é técnico-administrativo e operacional. Também aqui o servidor, embora deva seguir orientações institucionais e políticas gerais da Mesa ou da Presidência, não representa propriamente a autoridade nomeante nem atua em espaço de formulação estratégica de alto escalão. Também aqui o que se tem é função que deve servir à continuidade administrativa da Câmara, qualquer que seja a composição circunstancial da Presidência, e não posto de especial fidelidade político-institucional que justifique o afastamento do modelo funcional ordinário. Por isso, a lição do TJSP é diretamente aproveitável.

A mesma orientação aparece em julgado⁷ mais recente do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, em caso do município de Porto Feliz, no qual se assentou ser inconstitucional a criação de cargos em comissão e funções de confiança quando a descrição das atribuições revela apenas desempenho de tarefas técnicas, operacionais e burocráticas, que dispensam a especial relação de fidúcia entre o servidor e o agente político nomeante. Nesse precedente, **o Tribunal foi explícito ao afirmar que as diretrizes do Tema 1010 do STF se aplicam indistintamente aos cargos em comissão e às funções de confiança**, justamente porque ambas se destinam a funções de direção, chefia e assessoramento e ambas constituem exceções ao concurso público.

Esse entendimento desautoriza, de plano, eventual argumento defensivo segundo o qual, por se tratar de função de confiança exercida por servidor efetivo, seria possível abrandar a leitura constitucional. Não é assim. O fato de o ocupante já ter ingressado no

⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2290592-04.2025.8.26.0000



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprimeiro@chavantes.sp.gov.br



serviço público por concurso não legitima o uso da função de confiança para o exercício de tarefas que, por sua natureza, não são de direção, chefia ou assessoramento. A exigência constitucional não se exaure na qualidade subjetiva do agente, ela também recai sobre o objeto funcional do posto. Logo, se as atribuições não se inserem no núcleo constitucionalmente permitido, a função é inválida, ainda que ocupada por servidor concursado.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo segue a mesma linha. O Comunicado SDG nº 32/2015 orienta expressamente que as leis definam com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de direção e assessoria, reservando-se aos de chefia formação técnico-profissional apropriada. Embora o comunicado trate diretamente de cargos em comissão, seu sentido normativo é mais amplo, já que o controle externo não admite que o legislador local manipule categorias de direção, chefia e assessoramento de modo elástico e sem lastro material consistente.

O próprio TCE/SP, em seus manuais e decisões, trata como ponto de atenção recorrente a existência de cargos em comissão sem descrição de atividades e, sobretudo, de cargos não ligados à direção, chefia e assessoramento. Em seu Manual de Controle Interno, **a Corte adverte expressamente para a irregularidade de cargos em comissão sem descrição das atividades, sem qualificação adequada e sem os requisitos constitucionais de chefia, direção e assessoramento.** O mesmo manual pergunta, como item de verificação central, se há cargos em comissão não ligados à direção, chefia e assessoramento. A premissa subjacente é inequívoca, pois o controle externo vê com especial severidade a criação de postos de exceção para tarefas que deveriam integrar a estrutura permanente e concursada da Administração.

Em julgados específicos⁸, o TCE-SP foi ainda mais incisivo. Em decisão referente a quadro de pessoal municipal, a Corte apontou que algumas atribuições de cargos em comissão eram eminentemente burocráticas, técnicas e operacionais, circunstâncias que as sujeitariam ao regramento do concurso público, além de registrar a não conformidade de tais cargos com o Artigo 37, inciso V, da Constituição.

Em outro caso, a fiscalização consignou que havia cargos em comissão cujas atribuições não possuíam características de direção, chefia e assessoramento, viciados pela

⁸ TC-001033/026/15 Câmara Municipal: Lorena;
TC-004125.989.18-6 Prefeitura Municipal: Gavião Peixoto.
TC-006841.989.16-3 Prefeitura Municipal: Monte Alto



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



falta de definição legal adequada, e que atividades de natureza técnica estavam sendo exercidas por servidor comissionado, situação qualificada como **burla ao instituto do concurso público** e ofensa frontal ao Artigo 37, inciso II, da Constituição. Em mais um precedente, o Tribunal registrou a existência de atribuições técnico-operacionais em diversos cargos em comissão, em oposição aos ditames constitucionais.

Esses precedentes são particularmente relevantes porque demonstram duas premissas que se aplicam integralmente à hipótese dos Anexos II e VIII. A primeira é que não basta inserir verbos como “planejar”, “coordenar” ou “supervisionar” na descrição legal para converter atividade técnica em função de direção. A segunda é que, quando o conteúdo real do posto permanece técnico, operacional, burocrático ou executório, o regime excepcional de confiança cede lugar à regra do **concurso público**.

É justamente isso que ocorre no PLC nº 02/2026. O Anexo VIII pode até lançar mão de linguagem de gestão, mas o seu núcleo funcional concreto continua sendo o suporte técnico, a operação de tecnologia, a gestão prática de conteúdos, a edição audiovisual e a cobertura de eventos e sessões.

A ofensa ao princípio do ingresso mediante concurso público, portanto, é real e não meramente reflexa. É verdade que o ocupante da função de confiança deverá ser servidor efetivo. Mas o vício se projeta sobre o sistema de pessoal ao qualificar como função de confiança um posto que, materialmente, é técnico-operacional e permanente. O projeto, assim, subtrai da lógica do concurso um espaço funcional que deveria ser estruturado como cargo efetivo ou absorvido, com clareza, pelos cargos efetivos já existentes.

Em outras palavras, mesmo sem admitir pessoa estranha ao serviço público, a Câmara termina por **burlar o desenho constitucional do provimento**, porque cria, dentro do quadro, um posto especial para desempenho de tarefas que não justificam a excepcionalidade da confiança.

Esse ponto merece ênfase. O concurso público não protege apenas a forma inicial de ingresso do servidor. Ele protege, também, a **reserva estrutural de determinadas funções e atividades ao regime impessoal e objetivo dos cargos efetivos**, impedindo que a Administração transforme tarefas ordinárias em nichos de confiança, de livre designação interna ou de expansão discricionária de atribuições. Quando o legislador cria uma função de confiança para cuidar de suporte técnico, mídias, produção audiovisual, captação de imagens, transmissão de sessões e administração prática do portal, ele está, na essência, retirando do



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprimeiro@chavantes.sp.gov.br



campo ordinário do quadro efetivo um conjunto de atividades permanentes e reposicionando-as em um espaço funcional excepcional, comprometendo o preceito do Artigo. 37, inciso II tanto quanto compromete o inciso V do mesmo dispositivo.

Há ainda um dado concreto do próprio projeto que reforça essa conclusão. O Artigo 21 descreve a estrutura da Câmara com setores permanentes de **Informática e Comunicação**, compreendendo manutenção, desenvolvimento, suporte, assessoria de comunicação, eventos, edição e produção, TV Câmara e mídias sociais. Além disso, os cargos efetivos de **Agente Administrativo** e **Agente Legislativo** já contêm atribuições ligadas a sistemas informatizados, protocolo, divulgação institucional, acervo audiovisual, registro fotográfico, alimentação de dados e outras tarefas correlatas. Portanto, o posto do Anexo VIII não corresponde a uma direção superior isolada e autônoma, mas como sobreposição, em larga medida, das atividades permanentes e ordinárias já pertencentes ao desenho funcional da Casa de Leis.

Essa sobreposição é juridicamente danosa por duas razões. Primeiro, porque reforça o **caráter não excepcional da função**. Segundo, porque demonstra que o projeto não está organizando um centro estratégico de chefia, mas antes reunindo, sob a denominação de “*diretor*”, um feixe de tarefas técnicas e operacionais que deveriam ser distribuídas entre cargos efetivos, setores administrativos e rotinas ordinárias de funcionamento. Esse expediente não encontra amparo na Constituição nem na jurisprudência.

Também é digna de nota a impropriedade técnico-legislativa do próprio Anexo II, ao falar em “*cargos em função de confiança*”. **Função de confiança não é cargo**. A Constituição distingue ambos os institutos, e essa distinção não é meramente acadêmica. O cargo em comissão comporta livre nomeação e exoneração inclusive para não concursados, nos limites legais ao passo em que a função de confiança, por sua vez, é encargo reservado a servidor efetivo. Misturar as categorias já revela fragilidade conceitual do projeto e contribui para o embaralhamento do regime jurídico do posto. Em matéria de pessoal, especialmente quando se trata de exceção ao concurso, a técnica normativa deve ser ainda mais precisa, e não mais confusa.

Reafirmo que o TJSP já afirmou⁹ que a presença de expressões como “*coordenar*”, “*chefiar*”, “*supervisionar*”, “*controlar*” e “*planejar*” não basta quando, no contexto global do cargo ou da função, as atividades se dão em ambiente essencialmente técnico-

⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2205656-85.2021.8.26.0000



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



administrativo, com discricionariedade restrita e sem efetiva formulação de diretrizes superiores. Nesses casos, **a aparência de chefia não salva a substância técnica do posto.**

É exatamente o que se verifica aqui. O suposto “*Diretor de Informática e Mídias Sociais*” não aparece, no texto legal, como formulador superior de políticas institucionais de comunicação e tecnologia da Câmara, nem como núcleo de assessoramento político-estratégico direto da Presidência em matéria sensível de governo legislativo. Ao contrário, a lei lhe atribui a realização concreta do trabalho audiovisual, digital e técnico do dia a dia da Câmara. O espaço de decisão discricionária é reduzido e o espaço de execução material é amplíssimo. Isso afasta a especial fidúcia constitucionalmente exigida e torna indevido o uso da função de confiança.

Há, ainda, outra circunstância adicional que agrava sobremaneira a inadequação da função de confiança pretendida e que não pode ser negligenciada no juízo de conveniência constitucional e administrativa do veto. Considerado o quadro funcional atualmente existente no âmbito da Câmara Municipal, constata-se que o número de servidores efetivos potencialmente aptos a ocupar a aludida função é extremamente exíguo, reduzindo-se, em termos concretos, **a apenas cinco cargos.** Tal dado, por si só, já revela a precariedade estrutural da proposta, porquanto a criação de função de confiança pressupõe um espaço minimamente racional de provimento dentro da estrutura administrativa, e não a instituição de posto cuja ocupação, desde a origem, se mostre praticamente inviável ou artificialmente restrita.

Mais grave, porém, é que dois desses cargos, quais sejam, o de Agente Legislativo e o de Agente Administrativo já detêm atribuições ordinárias que guardam manifesta interseção material com o conteúdo funcional da função ora criada. Essa circunstância evidencia não apenas inadequada sobreposição de competências, mas verdadeiro esvaziamento da excepcionalidade do instituto, pois a função de confiança passa a incidir justamente sobre tarefas que, em larga medida, já se encontram absorvidas pela rotina funcional de cargos efetivos permanentes. Em vez de estruturar núcleo autêntico de direção, chefia ou assessoramento, o projeto cria posto que se projeta sobre atribuições ordinárias do quadro efetivo, reforçando a percepção de desvio de finalidade e de utilização imprópria da função de confiança como mecanismo artificial de reorganização interna.

De outro lado, os cargos de Procurador Jurídico e de Contador, por sua natureza técnico-profissional altamente especializada, pela centralidade institucional de suas



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



atribuições e pelo caráter permanente, contínuo e insubstituível de suas funções na engrenagem administrativa e jurídico-financeira da Câmara, não se revelam, sequer em plano abstrato minimamente plausível, compatíveis com o deslocamento funcional para o exercício da função de confiança em questão. Admitir tal hipótese equivaleria a comprometer áreas essenciais da administração legislativa para viabilizar, artificialmente, o provimento de posto cuja própria estrutura demonstra ausência de aderência real ao quadro existente.

Nessa conformação, remanesceria, em termos práticos, apenas o cargo de Encarregado de Manutenção como possibilidade concreta de designação, conclusão que torna ainda mais evidente a impropriedade do modelo. **Não se está diante, pois, de função de confiança concebida para atender, de modo impessoal e estrutural, às necessidades permanentes da Administração, mas de figura cuja moldura abstrata, confrontada com a realidade do quadro de pessoal, sugere fortemente ter sido desenhada para campo de provimento excessivamente restrito.** Tal cenário vulnera, com especial intensidade, os princípios da impessoalidade, da moralidade administrativa e da finalidade pública, pois a lei não pode instituir função supostamente geral quando, na realidade concreta, seu provimento se apresenta virtualmente canalizado para hipótese subjetiva singularizada.

Também não prospera eventual tentativa de sustentar a viabilidade da função mediante o aproveitamento de servidor cedido pelo Poder Executivo. Tal argumento não resiste ao exame jurídico mais elementar. Na situação atualmente vigente, a cessão existente foi formalizada com fundamento no inciso II do Artigo 3º da Lei nº 3.866/2022, e não na hipótese prevista em seu inciso I. Disso resulta que a utilização do servidor cedido para finalidade diversa, ampliada ou desbordante daquela autorizada no ato de cessão importaria inequívoco desvirtuamento do instituto, com manifesta extrapolação do título jurídico que legitima sua presença no âmbito do Legislativo. A cessão administrativa não constitui mecanismo aberto de suprimento funcional indiscriminado, tampouco autorização genérica para acomodação de deficiências estruturais do quadro de pessoal. Ao contrário, sua utilização fora dos estritos limites legais pode ensejar, legitimamente, a cessação unilateral da cessão pelo ente cedente, nos termos do Artigo 8º da referida lei.

Forma-se, assim, quadro revelador e eloquente, de que a função pretendida não apenas carece de aderência material ao núcleo constitucional de direção, chefia ou assessoramento, como também se mostra estruturalmente inviável à luz da composição real do quadro efetivo da Câmara. A exiguidade extrema dos possíveis ocupantes, a sobreposição



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



funcional com cargos permanentes, a incompatibilidade prática de parte substancial dos servidores efetivos e a impossibilidade de suprimento regular por servidor cedido expõem, de maneira inequívoca, a artificialidade da proposta. Longe de representar instrumento legítimo de organização administrativa, a função criada termina por assumir contornos de expediente normativo casuístico, incompatível com a ordem constitucional e com os postulados mais elementares da boa administração pública.

Por tais razões, esse aspecto também constitui fundamento a justificar o veto, porquanto revela, de maneira particularmente expressiva, na medida em que a função de confiança instituída não se sustenta nem sob o prisma material de suas atribuições, nem sob a ótica da racionalidade administrativa de seu provimento.

Sob a ótica do interesse público administrativo, aliás, a sanção dos Anexos II e VIII produziria ainda outro efeito deletério, que é a legitimação, em lei, de um modelo funcional que tende a expandir indevidamente o espaço de confiança dentro de uma estrutura pequena, na qual a racionalidade administrativa recomendaria justamente o oposto — isto é, a clara separação entre cargos efetivos permanentes e postos excepcionais de direção superior. Em órgãos de reduzida dimensão, como câmaras municipais de pequeno porte, o risco de transformar tarefas ordinárias em espaços de confiança é ainda maior, porque a proximidade entre agentes políticos e servidores facilita a diluição entre apoio técnico, apoio parlamentar e estrutura administrativa. É precisamente por isso que a Constituição e o controle externo exigem leitura restritiva, e não elástica, dessas exceções. Em conclusão, os Anexos II e VIII devem ser vetados porque:

- 1) instituem e disciplinam função de confiança que, em sua essência, não corresponde a direção, chefia ou assessoramento, mas a conjunto de atribuições predominantemente técnicas, operacionais e executórias;
- 2) não revelam a especial relação de fidúcia que justifica a exceção constitucional;
- 3) tensionam diretamente o art. 37, II e V, da Constituição, ao deslocar para o regime excepcional da confiança atividades permanentes que deveriam permanecer sob a lógica do quadro efetivo e do concurso público;
- 4) colidem com a jurisprudência do STF no Tema 1010 e com a jurisprudência do TJSP que repele funções de confiança e cargos comissionados para tarefas meramente técnicas, burocráticas ou operacionais; e



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVANTES
GABINETE DO PREFEITO**

Rua: Dr. Altino Arantes, nº 464, Centro, Chavantes/SP
Telefone: (14) 3342 9200 – CNPJ 44.563.575/0001-98
Site: www.chavantes.sp.gov.br
E-mail: gabineteprefeito@chavantes.sp.gov.br



- 5) contrariam a orientação reiterada do TCE-SP, que vê irregularidade em postos sem real conteúdo de direção, chefia ou assessoramento e identifica, em hipóteses semelhantes, inclusive burla ao instituto do concurso público.

Portanto, a simples circunstância de o posto ser reservado a servidor efetivo não purifica o vício material dos Anexos II e VIII. A CRFB não autoriza função de confiança para qualquer atividade desempenhada por concursado; autoriza-a apenas para o restrito núcleo de direção, chefia e assessoramento. Como o “*Diretor de Informática e Mídias Sociais*” foi desenhado para executar suporte técnico, operação audiovisual, produção de conteúdo, cobertura institucional e tarefas correlatas, sua instituição em função de confiança representa desvio do modelo constitucional e lesão ao princípio do ingresso mediante concurso público. O veto, portanto, é medida juridicamente necessária e institucionalmente prudente.

Considerações finais.

Reforço que o veto dos dispositivos acima indicados se deu exclusivamente por motivos de ordem legal, no uso de minha atribuição como defensor dos interesses do município de Chavantes e um dos guardiões dos preceitos elementares contidos na ordem constitucional e no ordenamento jurídico do município.

Em caso de derrubada desse veto, reservo-me no direito em adotar todas as medidas legais cabíveis em defesa do erário, inclusive com comunicação de órgãos de fiscalização e propositura de ações judiciais cabíveis para fazer prevalecer a Constituição da República frente às disposições que a contrariam.

LUIZ FILIPE DE PAULA JACINTO
Prefeito Municipal de Chavantes