



Parecer nº 15/2025/Procuradoria Previdenciária

INTERESSADOS: Diretoria PREVINX.

FINALIDADE: Análise de Legalidade e Constitucionalidade de Projeto de Lei.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. AUTONOMIA FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TERMOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. GRATIFICAÇÃO PAGA AO SERVIDOR CEDIDO TEMPORARIAMENTE. LEGALIDADE DA GRATIFICAÇÃO POR TAREFA OU RESULTADO. OBSERVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE E EFICIÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PROPOSIÇÃO.

RELATÓRIO

Este Procurador Previdenciário em Cooperação da PREVINX é instado a se manifestar através do ofício de nº 107/PREVINX/2025, a legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 161/2025, que "Altera a redação de dispositivos das leis nº 2335/21, e 2629/23 que dispõe,



respectivamente, acerca da Estrutura Administrativa do Município de Nova Xavantina, e da reestruturação do RPPS – Regime Próprio de Previdência Social de Nova Xavantina-MT, e dá outras providências”, criando previsões relacionadas à gratificações para servidores envolvidos em termos de cooperação técnica, bem como regulamentação de contraprestação por tarefa realizada.

É o relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

A análise da validade jurídica ou não de um projeto de lei deve necessariamente passar por três aspectos distintos, que são:

(1) a **competência**: momento em que se observa a competência do município quanto à matéria constante do projeto.

(2) a **forma de apresentação e aprovação**: superada a questão da competência faz-se necessário analisar a forma com que deve ser apresentado e aprovado; se por meio de lei complementar ou ordinária; e se o projeto é de iniciativa privativa de algum agente político, ou não – se reservada à iniciativa do poder executivo ou do poder legislativo;

(3) a **legalidade e constitucionalidade** do projeto: ou seja, se o projeto, caso aprovado, estaria apto a produzir efeitos no mundo jurídico, respeitando os requisitos supra e não desrespeitando nenhuma norma a ele hierarquicamente superior.

Dadas essas explicações, passa-se à análise dos requisitos mencionados

DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO



.....

É indiscutível a competência do município para legislar sobre a matéria, estando prevista tanto na Constituição Federal quanto na Lei Orgânica Municipal sua competência para legislar sobre assunto de seu peculiar interesse:

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I- legislar sobre assuntos de interesse local;
- (...)

Lei Orgânica do Município de Nova Xavantina

Art. 10º - Ao Município compete de forma geral:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;
- (...)

Art. 85º - Lei municipal estabelecerá o **regime previdenciário de seus servidores**.

Portanto, salta aos olhos a viabilidade, idoneidade e competência do município, através do Poder Executivo e Legislativo em conjunto, para se discutir e aprovar a matéria.

DA FORMA DE APRESENTAÇÃO

Por conseguinte, a Lei Orgânica do Município de Nova Xavantina-MT disciplina em seu artigo 54 acerca das competências privativas do Prefeito Municipal. Dentre as competências, merece destaque as alíneas “a” e “c” do dispositivo, vejamos:

Art 54º São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as Leis que disponham sobre:



- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**
- b) organização administrativa, matéria tributária, bem como serviços públicos;
- c) servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**
- d) criação, estruturação e atribuição das secretarias municipais e demais órgãos da administração pública municipal. (grifo nosso).

Portanto, conclui-se que **não há vício formal de inconstitucionalidade**, uma vez que o Projeto de Lei analisado fora elaborado por autoridade competente. A matéria tratada, **por se referir à servidores públicos municipais, seu regime jurídico, aumento de sua remuneração, e plano de carreira**, se encontra dentre aquelas que devem obrigatoriamente ser proposta **sob a forma de lei complementar**, e deve ser aprovada por maioria absoluta, quando for submetida a aprovação, conforme a Lei Orgânica Municipal.

Lei Orgânica do Município de Nova Xavantina

Art 38º A aprovação de matéria em discussão, salvo exceções previstas nos parágrafos seguintes, dependerá do voto favorável da maioria dos Vereadores presentes à sessão.

§ 1º Dependerão de voto favorável da **maioria absoluta dos membros** da Câmara a aprovação e alteração das seguintes matérias:

c) Estatuto dos Servidores Municipais;



e) Criação de cargos e aumento de vencimentos dos servidores municipais;

No mais, o artigo 62 da Lei Orgânica Municipal dispõe que “*as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta*”, portanto, salta aos olhos que se trata de matéria reservada à lei complementar.

DA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE

DA INDEPENDENCIA DOS PODERES E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO

A CF/1988, em seu art. 2º, diz que os Poderes são independentes e harmônicos. Isso quer dizer que ‘um não é maior que o outro’, ou seja, cada um pode controlar (frear) a atuação do outro. Esse sistema em que cada Poder fiscaliza a atuação do outro é a chamada teoria dos freios e contrapesos (no direito norte-americano, é chamado de check and balances ou checks and counterchecks). No que se refere às funções e atribuições de fiscalização, o **Poder Legislativo a tem como precípua/principal, o que deve ser exercida com respeito à referida independência e autonomia**, momento em que não pode haver interferência exacerbada a ponto de impedir a organização interna de cada Poder, sempre tendo como parâmetros a proporcionalidade e razoabilidade em seu exercício.

Assim, diante da importância e da estreita relação com o tema, CANOTILHO (2001, p. 739), escreve sobre o **princípio da reserva de administração**, definindo-o como “**um núcleo funcional de administração ‘resistente’ à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento**”. Já JUSTEN FILHO (2005, p. 150-151), comprehende a “reserva de administração” como



uma vedação às ingerências do Poder Legislativo em alguns temas administrativos e a presença de limites à disciplina legislativa. Nota-se que o administrativista comprehende o instituto como a **vedaçāo da edição de atos normativos pelo Parlamento dentro de determinado campo reservado ao Poder Executivo**. Embora seja um dos principais aspectos da discussão acerca da **reserva de administração**, parte-se aqui de uma noção conceitual mais ampla.

A reserva de administração em sentido estrito tem por função a proteção da Administração Pública, visando resguardar o núcleo central da função administrativa contra indevidas ingerências. Tutela, assim, o **mérito administrativo**. Desta forma, vedam-se indevidas ingerências tanto de entidades do Legislativo como do Judiciário nesse campo atribuído à Administração para o exercício da função principal. Tal proteção não favorece somente ao Poder Executivo, mas sim à Administração Pública como um todo.

Por meio dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerce atípicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Em outras palavras, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal exacerbadamente minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos.



DA POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TERMOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em seu artigo 23, parágrafo único, aduz que "**Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.**"

Pois bem, em atendimento ao comando constitucional, **inúmeras leis e decretos foram editados para viabilizar a cooperação dos entes federados**, entre si e com as demais pessoas jurídicas de direito público ou privado, dentre as **quais se destacam** as **leis nº 13.019/2014** (dispõe sobre parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil), **8.080/1990** (Lei Orgânica da Saúde, também estabelece diretrizes e normas de cooperação para o setor da saúde), **Decreto nº 8.726/2016** (regulamenta esta lei para parcerias com a administração pública federal), **Decreto nº 11.531/2023** (Dispõe sobre convênios e contratos de repasse da União e sobre parcerias sem transferência de recursos, acordos de cooperação técnica e etc.), **além de inúmeras outras legislações específicas que dispõe sobre a regulamentação de cordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões e etc.**

Assim, além de ser um comando constitucional, a cooperação entre entes e entidades da administração direta e indireta é imprescindível para o desenvolvimento econômico e social. Sendo, portanto, indiscutível a constitucionalidade e legalidade relacionada a sua celebração.



DAS GRATIFICAÇÃO E DA POSSIBILIDADE DE SUA INSTITUIÇÃO POR TAREFA OU RESULTADO

No que se refere à instituição de gratificações como contraprestação ao servidor que é parcial e temporariamente cedido para fins de cooperação técnica, o ordenamento jurídico brasileiro acolhe indiscutivelmente sua possibilidade, desde que obedecidos os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, e inciso X, da CF/1988).

Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, gratificações configuram “**vantagens pecuniárias concedidas em função de circunstâncias especiais do serviço ou do desempenho do servidor, de caráter eventual ou transitório**” (*DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022, p. 615*). A autora distingue a gratificação pro labore faciendo, associada à execução de tarefas específicas, das gratificações ligadas ao cargo ou função (propter laborem).

Hely Lopes Meirelles reforça que “**as gratificações pro labore faciendo destinam-se a remunerar serviços de natureza especial ou execução de encargos extraordinários, enquanto perdurarem tais encargos**” (*MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 49. ed. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 494*). Tal compreensão evidencia que a **gratificação é temporária e vinculada à tarefa.**



.....

Dessa forma, a **gratificação por tarefa ou resultado**, instituída por norma local e voltada à execução de atividades técnicas de interesse previdenciário (como auditorias, recadastramentos, análises atuariais e controle de benefícios), é **juridicamente possível**, traduzindo instrumento legítimo de **valorização funcional** e **fomento à eficiência administrativa**, sem afronta ao regime jurídico dos servidores ou a qualquer norma. No mais, a doutrina enumera diversas espécies de gratificação, com características e aplicabilidades distintas, desde que observadas as previsões e requisitos legais e constitucionais, **vejamos as principais abordadas pela doutrina, de forma suscinta e direta:**

1. **Gratificação pro labore faciendo** (por tarefa ou desempenho);
2. **Gratificação propter laborem** (pelo exercício de função ou cargo específico);
3. **Gratificação de função ou cargo em comissão;**
4. **Gratificação natalina** (13º salário);
5. **Gratificação de local de trabalho ou atividade especial;**
6. **Gratificação de tempo de serviço ou permanência;**
7. **Gratificação de representação ou encargo institucional;**
8. **Gratificação de desempenho ou produtividade;**
9. **Gratificação de incentivo à qualificação;**
10. **Gratificação de participação em órgãos colegiados.**

Referência geral: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 49. ed. São Paulo: Malheiros, 2023;



*CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 38.
ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.*

DOS REQUISITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O projeto de lei aqui analisado trata da organização administrativa do Poder Executivo e da PREVINX – Autarquia Municipal que Gere o Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Municipais, **cria e reestrutura o a forma de execução de serviços essenciais inerentes à execução administrativa do RPPS em conjunto com o Poder Executivo Municipal, ou seja, trata basicamente de despesas de caráter continuado, nos termos e à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal**, segundo a qual se trata de despesa corrente (destinada à manutenção dos serviços) derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Dito isso, o referido diploma legal (LC 101/00), nos artigos 15, 16 e 17 estabelece requisitos para a criação e implementação desse tipo de despesa, o que, caso desobedecidos ou não observados, as tornam não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público. Vejamos:

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

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: **I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva



entrar em vigor e nos dois subseqüentes; **II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e **demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.**

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

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajuste de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, do ponto de vista da constitucionalidade e da legalidade, este Procurador Previdenciário em Cooperação **OPINA pela viabilidade técnica e jurídica do projeto, nos moldes dos artigos 2º, 23 caput e parágrafo único, 30, caput e inciso I, 37, caput e inciso X, 40, da CRFB/88, c/c 10, I e II, 38, caput e §1º, "c" e "e", 54, caput e alíneas "a" e "c", 62, caput e 85, caput, da Lei Orgânica Municipal, c/c Leis Municipais 2340/21, 2335/21 e 2629/23, c/c Leis Federais nº 13.019/14, 8080/90, e Decretos 8.726/16 e 11.531/23, c/c artigos 15, 16 e 17 da LRF (LC 101/00), e RECOMENDA que eventual aprovação observe o quórum de**



MAIORIA ABSOLUTA DOS MEMBROS DA CASA (06); e que o projeto esteja acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro, assim como (2) a **declaração do ordenador da despesa acerca da adequação orçamentária** e financeira (conforme estabelece o art. 16, incisos I e II, da LRF); (3) comprovação de que a despesa foi **considerada na estimativa de receita da lei orçamentária** e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – Impacto financeiro/previdenciário.

No mais, verifica-se que a decisão de celebração dos termos nos moldes e valores previstos no projeto foram devidamente definidos pelo órgão competente da Autarquia (PREVINX), conforme ata de reunião carreada em anexo ao projeto.

É o parecer, s.m.j.

Nova Xavantina-MT, ____ de outubro de 2025.

Dhiego Augusto Gonçalves Vilela Cassimiro

Procurador Legislativo em Cooperação Técnica

Portaria nº 411 de 08 de maio de 2019

Termo de Cooperação 002/2025

OAB/GO nº 43.546

OAB/MT nº 31.585/A