

PARECER JURÍDICO N.º 355/PAAL/PGM/H/2025

PROCESSO (SIGED): 00000.0.085178/2025

INTERESSADO (A): SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO

ASSUNTO: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR – ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 555, DE 19 DE FEVEREIRO DE 2025, PARA CRIAR CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO NA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

I – RELATÓRIO

Trata-se de **Minuta de projeto de Lei** que tem por objetivo precípuo alterar a Lei Complementar nº 555, de 19 de fevereiro de 2025, visando à criação de **50 (cinquenta) novos cargos** em comissão no âmbito da Administração Direta do Município de Cuiabá, sendo **36 (trinta e seis) cargos** de **Assessor Especial**, com simbologia **GDA-6**, e **14 (quatorze) cargos** de **Assessor Técnico**, com simbologia **GDA-7**, mediante alteração dos dispositivos e quadros constantes da Lei Complementar nº 555/2025.

A proposição legislativa informa que os cargos a serem criados respeitam o escalonamento hierárquico, as simbologias funcionais e os critérios de racionalidade estabelecidos na própria Lei Complementar nº 555/2025, garantindo, assim, segurança jurídica e coerência institucional.

Informa-se, ainda, que houve **pedido de prioridade na tramitação da matéria**, tendo em vista a relevância e a urgência da medida para o adequado funcionamento da estrutura administrativa.

Nesse contexto, destaca-se que o **Procurador-Chefe da Procuradoria de Assuntos Administrativos e Legislativos (PAAL)**, em conjunto com o **Procurador-Geral do Município**, promoveram **alterações substanciais na minuta originária** (documento nº 9.231025/2025), culminando na elaboração de **nova versão da minuta do Projeto de Lei Complementar**, a qual passa a ser o objeto da presente análise jurídica.

A nova minuta foi, então, encaminhada à **Diretoria de Assuntos Legislativos**, a quem caberá promover o devido encarte do texto atualizado no sistema SIGED, para fins de formalização do processo legislativo e posterior tramitação junto aos órgãos competentes.

Os presentes autos foram encaminhados à Procuradoria Geral do Município para análise e manifestação jurídica, na forma disposta no art. 3º da Lei Complementar nº 208/2010, pois compete a este órgão prestar consultoria jurídica *sob o prisma estritamente jurídico* e, em específico, *acerca da minuta de projeto de Lei Complementar*, de forma que não se adentra na análise dos aspectos da conveniência e oportunidade da prática de atos administrativos e/ou legislativos.

Com isso, o presente processo administrativo aportou nesta Procuradoria Geral do Município para a análise e parecer sobre a matéria.

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, destaca-se que a presente análise *se limita aos parâmetros de constitucionalidade, legalidade e adequação à técnica legislativa da minuta de Projeto de Lei Complementar elaborada*, não abrangendo questões relacionadas à conveniência ou discricionariedade do ato administrativo/normativo. Tampouco adentraremos em aspectos técnico-administrativos relacionados à forma de execução do ato pela autoridade ou Secretaria responsável.

Dessa forma, esta manifestação jurídica tem como referência *exclusiva* os elementos constantes do ato normativo indicado e os aspectos jurídicos pertinentes à matéria.

Desde já, registra-se que a concretização da pretensão se fundamenta na competência atribuída ao Chefe do Executivo Municipal pela Lei Orgânica do Município e pela legislação correlata.

Tal competência abrange a prerrogativa de organização e funcionamento da Administração Pública municipal, bem como a legitimidade para deflagrar o processo legislativo de proposições que visem à alteração da estrutura administrativa do Poder Executivo, em conformidade com os fundamentos a seguir detalhadamente expostos.

II.1 – Da Constitucionalidade e Legalidade.

A minuta de Projeto de Lei Complementar sob análise busca, como já mencionado, alterar a Lei Complementar nº 555, de 19 de fevereiro de 2025,

com o objetivo de criar cinquenta cargos de provimento em comissão na estrutura administrativa do Poder Executivo do Município de Cuiabá.

Nos termos do artigo 1º e 2º da minuta do Projeto de Lei Complementar elaborado, os cargos criados se referem ao cargo de Assessor Especial, com simbologia GDA-6, e Assessor Técnico, com simbologia GDA-7, conforme a estrutura prevista na Lei Complementar nº 555, de 19 de fevereiro de 2025.

A iniciativa para a deflagração do processo legislativo que crie ou altere cargos públicos no âmbito do Poder Executivo é de competência privativa do Chefe do Executivo, conforme preceituado no art. 84, inciso III, da Constituição Federal, e, por simetria, no art. 41, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Cuiabá.

A Constituição Federal, em seu art. 84, III, confere ao chefe do Poder Executivo a competência para iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na Constituição.

No mesmo sentido, vê-se que a *minuta* está amparada no disposto no art. 41, VI da Lei Orgânica do Município de Cuiabá, *in verbis*:

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica:

I – a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

Assim, o ato legislativo proposto pelo Poder Executivo Municipal de Cuiabá, que visa à alteração de matéria de sua exclusiva competência para fins de reorganização de sua estrutura administrativa e de pessoal, encontra-se em consonância com as disposições constitucionais e legais que regem a iniciativa legislativa.

Ademais, na análise formal e material da minuta apresentada, não foram verificados vícios de natureza subjetiva que maculem a legitimidade da proposição.

A mensagem que acompanha o Projeto de Lei Complementar pormenoriza a fundamentação jurídica, técnica e administrativa para a criação dos cargos.

Ela aborda a conformidade da proposta com o ordenamento jurídico pátrio, que reconhece expressamente a legitimidade dos cargos em comissão para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, com preferência, mas não exclusividade, por servidores de carreira.

A proposta de lei complementar busca atender às diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal, notadamente no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.041.210 (Tema 1010 da Repercussão Geral), que estabeleceu quatro requisitos cumulativos para a criação constitucional de cargos em comissão:

- a) **Finalidade Específica:** Os cargos criados destinam-se exclusivamente ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, que já prevê os cargos e as atividades de assessoramento técnico especializado, afastando qualquer indício de desempenho de atividades meramente burocráticas ou operacionais;
- b) **Relação de Confiança:** A natureza de livre nomeação e exoneração dos cargos propostos, garantindo a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado, característica intrínseca aos cargos comissionados;
- c) **Proporcionalidade:** O número de cinquenta cargos e sua distribuição entre as secretarias municipais buscam guardar proporcionalidade com as necessidades administrativas identificadas, o volume de demandas e a complexidade das atribuições de cada área, visando o fortalecimento de áreas estratégicas da administração;
- d) **Descrição Clara das Atribuições:** O Projeto de Lei Complementar limita-se a ampliar o número de cargos, mas a Lei Complementar nº 555/2025 já apresenta uma descrição minuciosa e objetiva das atribuições de cada cargo, especificando as competências de forma detalhada e sistemática, o que permite a perfeita compreensão das funções a serem desempenhadas e atende ao critério de clareza exigido pela Suprema Corte.

Vê-se, ainda, que a medida legislativa proposta busca atender à crescente demanda por serviços públicos qualificados, bem como aperfeiçoar a estrutura de assessoramento técnico e estratégico da Administração Pública

Municipal, sem violar os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência (art. 37 da CF).

A compatibilidade com o regime jurídico dos cargos comissionados também se revela na destinação dos novos postos a funções de assessoramento, com simbologias já previstas e compatíveis com os níveis hierárquicos internos da Administração Direta.

O reforço estrutural se insere, portanto, na dinâmica legítima de organização da Administração Pública, respeitando os limites da discricionariedade administrativa e os contornos da legislação vigente.

Ressalta-se que a proposta não inova quanto à criação de novas categorias de cargos ou de atribuições atípicas, limitando-se à ampliação quantitativa de cargos já disciplinados e estruturados na Lei Complementar nº 555/2025, o que evidencia sua coerência normativa e continuidade administrativa.

Por fim, observa-se que a minuta elaborada e em análise observa a técnica legislativa adequada, com texto claro, objetivo, coerente com a norma que altera, bem como com a estrutura legislativa municipal.

A vinculação expressa dos cargos criados às simbologias existentes, a remissão direta à legislação de regência e a previsão de atualização formal dos quadros anexos garantem segurança jurídica, sistematicidade e aplicabilidade imediata da norma, quando aprovada.

Sendo assim, considerando a fundamentação e as justificativas que embasaram a elaboração da minuta do *Projeto de Lei Complementar* em análise, entende-se pela sua compatibilidade jurídica com os preceitos estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, assim como sua adequação à técnica legislativa, não se verificando vícios de natureza subjetiva ou material.

Dessa forma, conclui-se que a minuta está em conformidade com os aspectos jurídicos aplicáveis, conforme os aspectos jurídicos anunciados, atendendo aos requisitos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Município e da Lei Complementar Municipal nº 176/08, que regula a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

II.2 – Do Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro.

A criação de novos cargos de provimento em comissão, conforme proposta no Projeto de Lei Complementar, inequivocamente acarreta aumento de despesa de caráter continuado.

Por essa razão, a proposição legislativa deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, em conformidade com o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que assim dispõe:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

No tocante aos aspectos financeiros da proposição legislativa, cumpre destacar que a Constituição Federal, em seu art. 169, condiciona o aumento de despesa com pessoal à existência de prévia dotação orçamentária e à observância dos limites definidos na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 - LRF) dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que implique aumento de despesa deve estar acompanhada da correspondente previsão orçamentária, nos termos dos arts. 16 e 17, que disciplinam os requisitos para a legalidade e regularidade fiscal dessas iniciativas, nos seguintes termos:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

- I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

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

- I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa

de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

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

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

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

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

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

Portanto, nos termos dos arts. 16 e 17 da LRF, qualquer ação governamental que implique criação, expansão ou aperfeiçoamento de despesa ou quando criada despesa obrigatória de caráter continuado deve estar necessariamente acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, bem como de declaração do ordenador da despesa, a fim de demonstrar a adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O artigo 19 da LRF estabelece o limite máximo de despesa com pessoal, fixando um teto para o Município. Já o artigo 20 da LRF define que a despesa total com pessoal da administração pública municipal não pode ultrapassar 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Ao analisar a documentação encartada no SIGED no momento da análise do processo, verifica-se que a minuta de projeto de lei em análise instruído com “PROJEÇÃO DE IMPACTO FINANCEIRO - ALTERAÇÃO DA LEI COMP. 555/2025”.

Não tendo ainda sido elaborada e, portanto, não está ainda **acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro**, da **memória de cálculo** e da **declaração do ordenador de despesa**, os quais buscam atender aos supracitados artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ademais, em se tratando de despesa de caráter continuado, apesar da Projeção de Impacto Financeiro, constata-se, ainda, que **não foi apresentado o plano de compensação exigido pelo art. 17 da LRF**.

Ou seja, não foi ainda demonstrada de forma explícita e pormenorizada a origem dos recursos para custeio da despesa de caráter continuado, seja por meio de aumento permanente de receita, seja por redução permanente de despesa.

Esta omissão configura uma falha formal e material relevante no processo de instrução do projeto de lei, impedindo o atendimento pleno dos requisitos legais para validação fiscal da proposição. O plano de compensação é um requisito indispensável para a sustentabilidade financeira do ente federativo e para a garantia da responsabilidade na gestão fiscal, devendo estar claramente demonstrado antes da tramitação da proposição junto ao Poder Legislativo

Destarte, a regularização do apontamento em questão revela-se imperativa, com o objetivo de assegurar o fiel cumprimento dos preceitos legais e a adequada instrução do feito, **evitando vícios que possam comprometer a legalidade e a constitucionalidade da norma a ser produzida** e encaminhada para a Câmara Municipal.

Cumprе salientar, também, que a análise do presente parecer jurídico não se estende ao mérito dos cálculos apresentados na Projeção de Impacto Financeiro, pois, além da ausência de elementos suficientes nos autos para essa verificação, trata-se de questão de natureza técnica, alheia à competência desta Procuradoria.

III – CONCLUSÃO



Diante de todo o exposto, à luz da fundamentação jurídica apresentada, conclui-se que **a minuta do Projeto de Lei Complementar, com as alterações substanciais na minuta originária** (documento nº 9.231025/2025), culminando na elaboração de **nova versão da minuta do Projeto de Lei Complementar**, que visa à alteração da Lei Complementar nº 555, de 19 de fevereiro de 2025, com a criação de 36 (trinta e seis) cargos de Assessor Especial, simbologia GDA-6, e 14 (quatorze) cargos de Assessor Técnico, simbologia GDA-7, **está formal e materialmente em conformidade com os preceitos constitucionais, legais e com a técnica legislativa exigida, quanto ao seu conteúdo normativo.**

A proposta observa os princípios da legalidade, da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, da finalidade específica dos cargos comissionados, bem como atende aos critérios fixados pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1010 da Repercussão Geral.

Do ponto de vista jurídico, portanto, a exceção das ressalvas, não se identifica qualquer óbice que impeça o regular prosseguimento da proposição legislativa.

A esse respeito, ressalva-se que a ausência, até o momento, da estimativa formal de impacto orçamentário-financeiro, da memória de cálculo correspondente, da declaração do ordenador da despesa e, sobretudo, do plano de compensação exigido pelo art. 17, § 2º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), impede a validação integral da proposta sob o prisma fiscal.

Todavia, a regular tramitação da proposta legislativa junto ao Poder Legislativo Municipal **deve estar condicionada à prévia correção das pendências identificadas**, especialmente quanto ao atendimento integral do disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Além da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, faz-se necessária a **demonstração da origem dos recursos para o custeio da despesa de caráter continuado**, acompanhada 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 da LRF.**

Nesses termos, deverá ser elaborado e juntado **plano de compensação** que preveja aumento permanente de receita ou redução

permanente de despesa, de forma a garantir a sustentabilidade fiscal da iniciativa, conforme detalhado neste parecer.

A ausência desses elementos essenciais pode comprometer a conformidade da proposta com os requisitos legais aplicáveis, especialmente no tocante à responsabilidade na gestão fiscal e ao equilíbrio das contas públicas.

Ressalte-se que a presente manifestação **não abrange o mérito dos cálculos apresentados**, tendo em vista a ausência de elementos técnicos suficientes nos autos para essa verificação, bem como por se tratar de matéria alheia à competência desta Procuradoria.

Recomenda-se, portanto, **a devolução dos autos à Secretaria demandante e à Secretaria Municipal de Planejamento** para que providencie a complementação da instrução processual com as manifestações técnicas, estudos de impacto orçamentário e a demonstração da origem dos recursos para custeio da despesa projetada, juntamente com o plano de compensação, seja por aumento permanente de receita, seja por redução permanente de despesa, conforme determina a legislação de regência.

Cuiabá, *[data da assinatura eletrônica]*.

assinado eletronicamente

HERMANO JOSÉ DE CASTRO LEITE

Procurador-Chefe de Assuntos Administrativos e Legislativos
ATO GP Nº 982/2025