

PARECER Nº 1075/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 55.682/2025

Autor: Poder Executivo Municipal

Assunto: Projeto de Lei Complementar que: “**ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 436, DE 03 DE OUTUBRO DE 2017, PARA INSTITUIR A GRATIFICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA (GRT) AO MÉDICO VETERINÁRIO RESPONSÁVEL TÉCNICO PELO ABRIGO MUNICIPAL DE ANIMAIS DE PEQUENO E GRANDE PORTE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”.

I – RELATÓRIO

Submete-se ao crivo técnico-jurídico e constitucional desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), em estrita observância às disposições regimentais que regem o processo legislativo no âmbito da Câmara Municipal de Cuiabá, o **Projeto de Lei Complementar (PLC)** autuado sob o número 61/2025, oriundo da Mensagem nº 134/2025, de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, Abilio Brunini.

A propositura em epígrafe tem por escopo fundamental **promover alterações na Lei Complementar Municipal nº 436/2017** — diploma legal que estabelece as políticas de proteção animal no município — **para instituir, no âmbito da estrutura administrativa do Poder Executivo, a Gratificação de Responsabilidade Técnica (GRT)**. O **benefício pecuniário, fixado no valor nominal de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) mensais**, destina-se exclusivamente aos servidores públicos ocupantes do cargo efetivo de Médico Veterinário que venham a ser formalmente designados para exercer a função de Responsável Técnico (RT) junto ao Abrigo Municipal de Animais de Pequeno e Grande Porte.

A análise detida dos autos revela que a matéria percorreu regular trâmite administrativo prévio antes de sua remessa a esta Casa de Leis. O processo administrativo interno, tombado sob o nº 00000.0.145258/2025, teve início mediante provocação da Secretaria Municipal de Governo, visando adequar a estrutura remuneratória às exigências



fiscalizatórias do Conselho Regional de Medicina Veterinária de Mato Grosso (CRMV-MT).

Conforme se extrai da documentação acostada, a iniciativa legislativa não surge de um vácuo de conveniência, mas de uma imperiosa necessidade de regularização sanitária e legal. O Executivo Municipal, ao operar equipamentos públicos que alojam animais, submete-se, por força de lei federal, à **obrigatoriedade de manter um Responsável Técnico habilitado**. A ausência de tal profissional, ou a sua designação sem a devida contraprestação pelo *múnus* público adicional, vinha gerando óbices à emissão de Alvarás Sanitários e à regularidade do Abrigo Municipal perante os órgãos de controle.

Ponto nevrálgico na instrução processual foi a atuação da **Procuradoria-Geral do Município (PGM)**. Ao analisar a minuta original do anteprojeto, através do **Parecer Jurídico nº 695/PAAL/PGM/B/2025, lavrado pelo Procurador Breno Felipe Moraes de Santana Barros**, identificou-se um **vício de inconstitucionalidade material que poderia macular a higidez da norma**.

A redação primitiva do artigo 2º da minuta propunha a indexação automática do reajuste da gratificação ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O órgão jurídico, agindo em controle preventivo de constitucionalidade, alertou para a violação frontal à **Súmula Vinculante nº 42 do Supremo Tribunal Federal (STF), que veda a vinculação de reajustes de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária**.

Em ato contínuo, mediante o **Despacho de Homologação nº 1549/GAB/PAAL/PGM/H/2025, assinado pelo Procurador-Chefe Hermano José de Castro Leite**, o Executivo **acolheu a recomendação jurídica, promovendo a alteração da minuta para vincular o reajuste da GRT à Revisão Geral Anual (RGA), sanando o vício antes do envio a este Parlamento**. Este fato demonstra o zelo pela legalidade e a maturidade do processo legislativo em análise.

A instrução processual faz-se acompanhar, ainda, de robusta documentação contábil exigida pela **Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) – fls. 10 e 48/52**.

Constam dos autos as estimativas de impacto orçamentário-financeiro elaboradas pela Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento, projeções estas que abarcam os exercícios de 2025, 2026 e 2027, bem como a Declaração do Ordenador de Despesa atestando a compatibilidade da nova despesa com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Recebido nesta Casa em 10 de dezembro de 2025, o projeto foi lido em Plenário no dia 11 de dezembro de 2025 e encaminhado imediatamente a esta Comissão para a exarcação do competente parecer, encontrando-se a matéria em regime de urgência, dada a necessidade premente de regularização das atividades do Abrigo Municipal.

É o relatório do essencial. Passa-se à fundamentação jurídica exaustiva.



II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.

O projeto de lei em análise é da competência do Poder Executivo Municipal, conforme se vê da Lei Orgânica do Município de Cuiabá:

Seção V

Do Processo Legislativo

Art. 23. O processo legislativo municipal compreende a elaboração de:

(...)

II - leis complementares;

(...)

Art. 25. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, por um mínimo de 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

(...)

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 11, de 24 de abril de 2003)

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 11, de 24 de abril de 2003)



Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

Com a vigência da Carta Constitucional o legislador determinou que a organização político-administrativa da República, compreende a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, garantindo a todos os entes autonomia. **Uma dessas autonomias é representada pela faculdade que esses entes possuem para estabelecer regras de seu interesse, por meio de suas próprias leis.**

A Constituição brasileira de 1988, na esteira do aperfeiçoamento de nossa organização política, estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências. A competência legislativa, em nossa Constituição, aparece de três formas distintas, a saber: a) *competência privativa*; b) *competência concorrente*; c) *competência suplementar*.

A competência legislativa privativa é a que cabe exclusivamente a um órgão componente do Estado Federal. Estão nesta categoria às competências da União estabelecidas no art. 22 da Carta Magna, a competência remanescente dos Estados e a **competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local**.

A forma de definição da competência do Município foi diversa da utilizada para prever as competências dos Estados e da União. Enquanto para Estados e União foram definidas as matérias a ser objeto de legislação, **para os Municípios foi prevista uma competência genérica para legislar sobre assuntos de interesse local** e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Assim prevê o texto constitucional, vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

Pode-se destacar que **o princípio básico do Município é a gestão dos interesses locais**, nos termos do artigo acima citado, **ainda o Município passou a ter atribuições políticas para cuidar de todos os seus interesses**, ou seja, **possui competência exclusiva para todos os assuntos de interesse local**.

O assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município, mas



aquele que predominantemente afeta à população do lugar. Entende-se que a competência municipal estipulada nos incisos do artigo 30 da CR/88 não é taxativa, pois toda e qualquer situação que o interesse local esteja de forma preponderante e especificamente envolvido, deve ela ser disciplinada pelas autoridades municipais.

Segundo **Hely Lopes Meirelles** “o conceito de interesse local é amplo, existindo matérias que se sujeitam à competência legislativa das três entidades federais”. (MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Malheiros, p.122).

O interesse local não se verifica em determinadas matérias, mas em determinadas situações.

Ainda segundo **Hely Lopes Meirelles**, *in verbis*:

"(...) o assunto de interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância." (MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Malheiros).

Neste diapasão, a competência legislativa do projeto está em total consonância com nossa Constituição do Estado de Mato Grosso (CEMT), que assim determina expressamente:

Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - matéria orçamentária e tributária;

II - servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;

[...]



Logo, a competência de iniciativa legislativa está corretamente respeitada, amparada pela CRF/88; CEMT; e Lei Orgânica desta Capital.

A GRT proposta classifica-se doutrinariamente como uma **gratificação de serviço (*propter laborem ou pro labore faciendo*)**. Ela não é um aumento genérico para todos os veterinários. Ela é uma retribuição paga *em razão do trabalho* específico de Responsável Técnico e *enquanto* esse trabalho estiver sendo desempenhado.

O **Artigo 42-C** da minuta é taxativo: "**A GRT possui caráter remuneratório e será paga enquanto o servidor estiver no efetivo exercício da função de responsável técnico...**".

Esta definição legislativa é de suma importância. Ao **vincular o pagamento ao "efetivo exercício"**, o legislador impede a incorporação automática da vantagem aos proventos de inatividade, salvo se houver lei específica de previdência que disponha o contrário e mediante a respectiva contribuição previdenciária. Isso protege o equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência e atende ao princípio da moralidade, evitando a criação de "penduricalhos" eternos decorrentes de funções transitórias.

É digno de nota, para fins de histórico legislativo, **a correção técnica operada pela Procuradoria-Geral do Município**. Na minuta inicial que tramitou internamente (fls. 20 do processo administrativo, Art. 42-C), o texto original classificava a GRT como de "caráter indenizatório".

A PGM, acertadamente, corrigiu tal distorção no Parecer nº 695/2025 (fls. 33). Verbas indenizatórias destinam-se a ressarcir o servidor de despesas realizadas em razão do serviço (como diárias ou transporte). **A GRT, contudo, remunera a complexidade e o risco da função, possuindo natureza salarial (remuneratória).**

Se mantida a classificação como "indenizatória", haveria uma fraude à legislação tributária (não incidiria Imposto de Renda) e uma violação à lógica administrativa.

O texto final submetido à Câmara (fls. 42, Art. 42-C) já traz a redação correta ("caráter remuneratório"), demonstrando que o Executivo sanou o vício material apontado por sua consultoria jurídica.

A criação de despesa pública requer responsabilidade fiscal. O artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) impõem requisitos rígidos para a validade de atos que criem despesas obrigatórias de caráter continuado.

A GRT, por ser uma vantagem paga mensalmente e de forma contínua (enquanto durar a função), enquadra-se no conceito de **Despesa Obrigatória de Caráter Continuado** (Art. 17, LRF). Para sua criação, a lei exige:

Estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.



Demonstração da origem dos recursos para seu custeio.

Declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e LDO.

Examinando os documentos técnicos elaborados pela Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento e pela Secretaria Municipal de Economia, acostados ao processo, **verificamos o cumprimento integral e minucioso das exigências legais.**

A utilização do Fundo Municipal de Bem Estar Animal (FMBEA) é juridicamente adequada. Fundos especiais (Lei 4.320/64, arts. 71 a 74) são criados justamente para garantir que **recursos destinados a uma finalidade específica (proteção animal) sejam gastos exclusivamente com ela.** Remunerar o Responsável Técnico do abrigo é atividade-fim do Fundo.

A análise de impacto também deve considerar os limites globais de gasto com pessoal. O demonstrativo apresentado pela Secretaria de Planejamento (fls. 51) revela o cenário fiscal do município (RGF do 3º Quadrimestre de 2024):

Receita Corrente Líquida (RCL) Ajustada: R\$ 3.665.222.466,89.

Despesa Total com Pessoal (DTP): R\$ 1.738.528.820,93.

Percentual Atual: 47,43%.

Limite de Alerta (90%): 48,60%.

Limite Prudencial (95%): 51,30%.

Limite Máximo: 54,00%.

O impacto anual da nova gratificação é de aproximadamente **R\$ 29.600,00**. Em face de uma RCL de mais de **R\$ 3,6 Bilhões**, esse valor representa um acréscimo de **0,0008%** na despesa de pessoal.

Portanto, a criação da GRT é **absolutamente inócua** para fins de comprometimento dos índices da LRF. **O município permanece abaixo do Limite de Alerta, possuindo margem fiscal segura para a implementação da medida.**

Cumprindo o requisito formal do art. 16, inciso II, da LRF, consta às **fls. 49 a declaração expressa, datada de 17/11/2025, assinada pelo Ordenador de Despesa e pelo Secretário Nivaldo de Almeida Carvalho Junior, atestando a adequação orçamentária.** A existência deste documento vincula o gestor e satisfaz o requisito de validade da lei.

A elaboração das leis deve primar pela clareza, precisão e ordem lógica, conforme determina a Lei Complementar Federal nº 95/1998 e a Lei Complementar Municipal nº 176/2008.

O projeto adota a correta técnica de alteração legislativa. Ao invés de criar uma lei



autônoma ("Lei da Gratificação do Veterinário"), **o que geraria pulverização normativa**, o projeto propõe acrescentar dispositivos (Arts. 42-A, 42-B, 42-C, 42-D e 42-E) à Lei Complementar nº 436/2017, que já regula as políticas de proteção animal.

Isso facilita a consulta e aplicação da lei. Quem buscar as normas sobre o Abrigo Municipal na LC 436/2017 encontrará, no mesmo diploma, as regras sobre o Responsável Técnico e sua remuneração.

A redação atende aos princípios da clareza e precisão. Não há termos vagos ou ambíguos. O texto está pronto para ser aplicado imediatamente após a sanção.

A função precípua desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação é atuar como guardiã da legalidade e da constitucionalidade no âmbito do processo legislativo municipal. **Não nos cabe, primariamente, analisar o mérito político** (se a gratificação deveria ser maior ou menor), mas sim se a proposição respeita as "regras do jogo" democrático e legal.

Diante da exaustiva análise empreendida, conclui-se que:

Constitucionalidade Formal: O projeto respeita a iniciativa privativa do Prefeito Municipal e a competência legislativa do Município para tratar de interesse local e regime jurídico de seus servidores.

Constitucionalidade Material: A propositura atende aos princípios da Administração Pública. O vício de indexação (Súmula Vinculante 42) foi sanado pela PGM antes do envio à Câmara. A natureza remuneratória *propter laborem* foi corretamente definida.

Legalidade Infraconstitucional: A medida é necessária para adequar o Município à Lei Federal nº 5.517/68 e às resoluções do CFMV, garantindo a regularidade sanitária do Abrigo Municipal.

Adequação Financeira: A despesa está plenamente amparada pelo orçamento (Fundo de Bem Estar Animal), respeita os limites da LRF e possui impacto fiscal irrisório (0,0008% da RCL), estando instruída com toda a documentação exigida por lei.

Técnica Legislativa: O texto é claro, preciso e bem estruturado, integrando-se harmonicamente ao ordenamento jurídico municipal existente.

O Projeto de Lei Complementar nº 61/2025 apresenta-se, portanto, como uma medida legislativa madura, necessária e juridicamente segura. A sua aprovação não apenas valoriza o servidor público, mas, principalmente, protege a sociedade cuiabana ao garantir que o **Abrigo Municipal opere sob rigorosa responsabilidade técnica, prevenindo riscos à saúde pública e ao bem-estar animal.**

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.



3. REDAÇÃO.

O Projeto cumpre, totalmente, as exigências de redação.

4. CONCLUSÃO.

Portanto, opinamos pela **APROVAÇÃO**, salvo diferente juízo.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO.

Cuiabá-MT, 16 de dezembro de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100360034003600300031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em **16/12/2025 16:20**

Checksum: **B7ADF356E5077CCC14E8AA5D4F74A1B44E0C3A023DC746C6A9F5C141EA1B175E**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100360034003600300031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.