



PARECER JURÍDICO Nº 001/2026

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ARTIGO 30 DA CF/88. ANÁLISE DE LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO PL Nº 15/2026 E TEXTO SUBSTITUTIVO. REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E LIMITES DE PESSOAL (TCE-PB).

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº 15/2026, protocolado pela Assessoria Jurídica do Município pretendendo reorganizar a estrutura administrativa do Poder Executivo de Montadas, consolidando cargos e alterando tabelas de vencimentos.

A análise foca na legitimidade, legalidade e compatibilidade da proposta com as recentes orientações do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) sobre o limite de cargos em comissão e temporários.

Inicialmente, cumpre ressaltar-se que **o presente parecer jurídico é meramente opinativo**, com o fito de orientar a resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, **não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente** que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.





2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 - Do Limite de Cargos Comissionados (Resolução de nº 04/2024¹ do TCE-PB)

Conforme o Acordo de Cooperação Técnica nº 05/2025 e as diretrizes do TCE-PB, os municípios devem observar o limite máximo de **30% de contratações temporárias/comissionadas** em relação ao número de servidores efetivos na elaboração das leis municipais.

O **Projeto de Lei Ordinária de número 15/2026**, consolida cargos de leis anteriores (Leis nº 411/2013 e 572/2022), e cria novos cargos. Para sua aprovação deve ser indicado pela Secretaria de Administração Municipal **o quantitativo total de cargos criados**, que não pode ultrapassar o teto de 30% estabelecido pela Resolução do Tribunal de Contas, sob pena de rejeição das contas anuais pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba -TCE-PB.

2.2 - Das Atribuições dos Cargos (Art. 37, V, da CF)

O STF e o TCE-PB (Processo TC nº 04.774/22) são rigorosos quanto aos cargos em comissão, destinam-se **exclusivamente** às atribuições de **direção, chefia e assessoramento**.

¹ Para elaborar este parecer, utilizei como base o Acordo de Cooperação Técnica nº 05/2025 (firmado entre o TCE-PB e o Ministério Público), a Resolução Normativa nº 04/2024 do TCE-PB e a análise do PL 15/2026 de Montadas.





As nomenclaturas e atribuições presentes no Anexo I do PL 15/2026 (como Assessores e Chefes de Gabinete) guardam simetria com as funções de confiança. Contudo, cargos com funções meramente técnicas ou operacionais devem ser ocupados por efetivos.

2.3 - Da Ausência de Especificação das Atribuições (Vício de Legalidade)

Um dos pontos de maior sensibilidade jurídica no Projeto de Lei nº 15/2026 reside na **omissão das atribuições pormenorizadas** dos cargos criados ou reorganizados em seu Anexo I.

Conforme o entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no **Tema 1010** e as diretrizes de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), no tocante à criação de cargos em comissão **exige a descrição clara de suas funções de direção, chefia ou assessoramento** no corpo da lei.

Conforme consta em decisão do **Tema 1010 do STF (RE 1041210)**, que define requisitos constitucionais rigorosos para a criação de cargos em comissão (art. 37, II e V da CF). A tese estabelece que esses cargos devem se restringir a funções de direção, chefia e assessoramento, **sendo inconstitucional seu uso para atividades burocráticas, técnicas ou operacionais**.

2.4 - O Vício de Instrução Normativa

Embora o projeto consolide cargos e altere vencimentos, ele falha ao não apresentar as **atribuições** ou um artigo específico que detalhe o que cada "Assessor", "Chefe" ou "Gestor" fará na prática.





A ausência de atribuições impossibilita o controle externo (TCE-PB) de verificar se o cargo é, de fato, de "confiança" (comissionado) ou se possui natureza "técnica" (que deveria ser efetivo).

Na Jurisprudência do TCE-PB no processo **TC nº 04.774/22**, o Tribunal destacou que a "atribuição de cargos em comissão em conflito com o art. 37, V da CF" é motivo para multa e rejeição de contas. Sem a descrição no PL 15/2026, presume-se um motivo para questionamentos pelos órgãos de fiscalização administrativo e externo.

2.5 - Cargos com Nomenclaturas Genéricas

O PL 15 altera os cargos como "**Assessor Especial I, II**", e cria o cargo de **Assessor Especial III**" e "**Assessor de Apoio Administrativo**", sem a especificação de quais decisões esses assessores tomam ou a quem prestam assessoramento estratégico, tais cargos podem ser interpretados como funções operacionais.

Tem-se, por exemplo do cargo de "Gestor Escolar", embora mencione equivalência à Lei 294, deve ter suas competências administrativas e pedagógicas reforçadas para não configurar mera indicação política sem responsabilidade técnica definida.

2.6 - Necessidade de Emenda Supressiva ou Substitutiva

Para sanar este vício antes da votação em Plenário, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) deve exigir que o Poder Executivo encaminhe o **Anexo de Atribuições**, contendo:





- a. Denominação do Cargo;
- b. Descrição Sintética das Atribuições (ex: coordenar, planejar, dirigir unidades);
- c. Requisitos de Escolaridade (compatíveis com a complexidade da função).

Aprovar o PL 15/2026 da forma como se encontra apenas com nomes e valores expõe a Mesa Diretora e o Prefeito Municipal a futuras Arguições de Inconstitucionalidade (ADINs) por parte do Ministério Público, uma vez que a lei se torna "vazia" de conteúdo funcional, dificultando a fiscalização do gasto público com pessoal.

2.7 - Do Impacto Financeiro e LRF

O Texto Substitutivo ao PL 15/2026 corrigiu erro material no vencimento de Secretários Adjuntos. No entanto, a legalidade da medida depende da **Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro** (Art. 16 da LRF), o reajuste e/ou aumento dos vencimentos exige que o município esteja abaixo do limite prudencial de gastos com pessoal.

O TCE-PB está cruzando dados conforme noticiados no seu site. Se a Câmara aprovar cargos "demais" sem o concurso público correspondente para equilibrar os 30%, o Prefeito e a Mesa Diretora podem ser notificados.

3. ANÁLISE DO TEXTO SUBSTITUTIVO

O Texto Substitutivo protocolado em 30 de março de 2026 é legal e necessário, pois corrige a disparidade salarial entre cargos de mesma hierarquia (exemplo do cargo





de Secretário Adjunto), garantindo o Princípio da Isonomia e evitando futuras demandas judiciais, o que se estende aos demais cargos de mesmo tipo e atribuições.

O ponto central é a transição da antiga **Lei 411/2013** para a nova organização proposta, garantindo que o município não sofra sanções por excesso de cargos comissionados ou contratações precárias.

4. DA DISCREPÂNCIA ENTRE O CORPO DA LEI E O ANEXO I

A ausência de Criação Formal de Cargos **é um ponto crucial** para a análise da **Legalidade e Técnica Legislativa** do PL nº 15/2026, a estrutura do projeto **apresenta uma grave desconexão com o corpo da lei**, no sentido de detalhar minuciosamente a criação de gratificações (como a GEDA), ele **é omissos em relação a criação dos novos cargos que compõem a nova estrutura administrativa**, que são acrescentados apenas no Anexo I.

Ao analisar a técnica legislativa empregada na redação do **Projeto de Lei nº 15/2026**, observa-se uma **omissão estrutural que fere o Princípio da Reserva Legal e a clareza normativa que é a menção da criação dos cargos na lei**.

O corpo do texto articulado foca quase exclusivamente na instituição de vantagens pecuniárias e gratificações, **deixando de realizar a criação ou a transformação formal dos cargos no texto da lei**.

4.1 - O Erro de Técnica Legislativa





O texto da lei limita-se a regulamentar a **Gratificação Especial de Desempenho Administrativo (GEDA)** e as funções gratificadas. No entanto, os diversos novos cargos de assessoria e gestão (como Assessor Especial I, II e principalmente III, Assessor Jurídico e Assessores de Apoio) aparecem apenas no **Anexo I**, sem que haja um artigo no corpo da lei que diga expressamente: **"Ficam criados os cargos constantes no Anexo I desta Lei"**.

Portanto os Anexos servem para detalhar quantitativos e valores, mas o **ato de criação do cargo deve estar no corpo da lei** (Artigos). Um anexo não possui força jurídica para criar cargos por si só se não houver um artigo que o valide e o integre ao texto principal.

4.2 - Insegurança Jurídica e "Cargos Implícitos"

A atual redação institui as gratificações para cargos que, legalmente, "não existem" no corpo da norma proposta. Isso gera dois problemas graves:

- a. **Vício de Legalidade:** O administrador público só pode nomear para cargos criados por lei. Se a lei apenas cria a "gratificação" e o cargo só consta em uma tabela anexa sem comando normativo de criação, a nomeação pode ser considerada nula.
- b. **Dificuldade de Fiscalização:** Ao não listar os cargos e suas quantidades no corpo da lei, o projeto dificulta o controle direto pelos parlamentares sobre o aumento real do número de vagas na estrutura administrativa.

4.3 - Violação das Orientações do TCE-PB

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba exige que a lei que cria cargos seja completa e autossuficiente. A mera menção em anexos, sem a devida correlação no





texto articulado e sem a descrição das quantidades, das atribuições é vista pelo Tribunal como uma tentativa de **expansão administrativa sem transparência**.

A necessidade de correção, pois aprovar a lei assim pode levar o Ministério Público a pedir a anulação de todas as nomeações feitas com base nela, sob o argumento de que os cargos não foram legalmente criados, apenas "tabelados".

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela **constitucionalidade e legalidade condicionadas** do Projeto de Lei nº 15/2026 e de seu respectivo Texto Substitutivo, uma vez que, embora a iniciativa legislativa seja legítima e o objeto da norma compatível com a ordem constitucional vigente, foram identificados **vícios de legalidade e de técnica legislativa de natureza sanável**, os quais demandam correção prévia à sua aprovação definitiva.

Verifica-se, especialmente, a necessidade de adequação do projeto aos preceitos do art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, bem como às orientações do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, no que se refere à criação, estruturação e provimento de cargos públicos, à observância do limite de cargos comissionados e à transparência da gestão administrativa.

Destacam-se como pontos essenciais a serem corrigidos:

- a) a criação formal dos cargos no corpo da lei, com expressa remissão ao Anexo I;





- b) a definição clara e pormenorizada das atribuições dos cargos, compatíveis com suas naturezas;
- c) a fixação do quantitativo de vagas;
- d) a vinculação das gratificações aos cargos devidamente instituídos; e
- e) a comprovação do impacto orçamentário-financeiro, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalta-se que a ausência dessas adequações poderá ensejar **insegurança jurídica**, comprometer a validade dos atos administrativos subsequentes, inclusive nomeações, e sujeitar o ente público e seus gestores a questionamentos pelos órgãos de controle interno e externo, notadamente o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

Dessa forma, **recomenda-se o prosseguimento da tramitação legislativa**, desde que previamente atendidas as correções ora apontadas, preferencialmente mediante apresentação de texto substitutivo pelo executivo municipal e/ou emenda parlamentar modificativa ou substitutiva, a fim de assegurar a plena conformidade do projeto com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência e transparência administrativa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Montadas - PB, 06 de abril de 2026

Gilson Santiago

Assessor Jurídico - OAB/PB 22.154

