



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

Referência: Projeto de Lei Complementar nº 002/2025.

Autoria: Chefe do Poder Executivo

Ementa: *“Dispõe sobre a reformulação da estrutura administrativa organizacional do município de Rolim de Moura; especifica as atribuições dos cargos comissionados e funções gratificadas e revoga a Lei Complementar nº 237, de 30 de março de 2017.”*

PARECER JURÍDICO

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis para emissão de parecer, o Projeto de Lei Complementar nº. 002, de 18 de fevereiro de 2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que tem por escopo dispor sobre a alteração da estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, revogando a lei Complementar nº 237/2017 e suas alterações.

O Projeto de Lei em análise, revoga a lei acima citada e cria, novos cargos em comissão.

É o sucinto relatório.

Passo a análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA.

2.1. Da Competência e Iniciativa.



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

O projeto versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, inciso I da Constituição da República e no art. 8º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Trata-se de propositura de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 43, incisos I e II, da Lei Orgânica Municipal.

Neste sentido:

“Art. 43 – São iniciativas exclusivas do Prefeito Municipal, as Leis que disponham sobre:

I – **Criação**, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II – Servidores Públicos, seu regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

Desta forma, quanto à competência e iniciativa a Procuradoria Jurídica OPINA favoravelmente a tramitação do Projeto de Lei em comento.

2.2. Aspectos jurídicos.

A matéria versa basicamente sobre a alteração da estrutura administrativa da Administração Pública Direta e Indireta, no que concerne aos cargos de direção, chefia e assessoramento.

O artigo 4º, inciso IV, do Projeto de Lei em análise, prevê a possibilidade do titular da Secretaria Municipal de Governo, “acompanhar o andamento de projetos na Câmara Municipal”. Tal dispositivo, da forma posta, viola o princípio da separação dos poderes, pois um órgão do Poder Executivo não pode interferir no funcionamento de um Poder independente, no caso o Poder Legislativo. Desta forma, sugere-se emenda ao texto, excluindo tal dispositivo.

Da mesma forma, o art. 18, incisos IV e VI, ao descrever as atribuições da Secretaria Municipal de Administração Compras e Licitações, descreve as atribuições, mencionando dispositivos da Lei Ordinária Federal nº 8.666/93, norma



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

esta, revogada pela Lei Ordinária Federal nº 14.133/21, no ano de 2021. Tal vício carece correção, através de emenda.

Oportuno também, analisar a natureza dos cargos a serem criados no presente Projeto de Lei.

Os cargos em comissão, destinam-se exclusivamente para as hipóteses de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inciso II e V da Constituição Federal.

Neste sentido:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;**

(...)

V - **as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;**”

Analisando a natureza jurídica de determinados cargos: administrador de recursos humanos, assessor especial e assessor de agente público de contratações, controle interno da lei geral de proteção de dados, os cargos de assessor técnico das diversas secretarias, tesoureiro da secretaria municipal de educação e o cargo de auditor interno, confrontando as nomenclaturas com as atribuições, verifica-se que se tratam de cargos públicos de natureza efetiva, que somente podem ser providos por meio de concurso público, inclusive com necessidade de requisito de escolaridade em nível superior, dada a complexidade e responsabilidade das atribuições dos referidos cargos.



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

Portanto, não vislumbra esse órgão de consultoria, a possibilidade dos referidos cargos possuírem a natureza de direção, chefia e assessoramento, não sendo possível a criação destes cargos públicos, por meio de provimento precário, demissíveis “*ad nutum*”.

Entendimento este, corroborado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE. **É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clinico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados**” (ADI 3602, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, Dje de 7/6/11)”.

Em decisão paradigmática, por ocasião do julgamento do RE 1041210 SP, o Supremo Tribunal Federal reconhecendo a importância e a relevância do tema, atribuiu repercussão geral, fixando tese, tema 1010, sobre a natureza dos cargos em comissão.

Vejamos:

“EMENTA Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

2. Consoante a jurisprudência da Corte, **a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.**



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.

4. Fixada a seguinte tese: **a) 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;** b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; **c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar;** e **d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.**

(STF - RE: 1041210 SP, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 27/09/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/05/2019)”

Oportuno transcrever a tese fixada através do Tema 1010, firmado por ocasião do julgamento do RE 1041210:

“a) 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;
b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.”

Por ocasião do julgamento da ADI 6655/SE, o Supremo Tribunal Federal reafirmou sua jurisprudência, ao julgar inconstitucionais cargos no Tribunal de Contas de Sergipe, que embora a sua nomenclatura estabeleçam natureza de direção, chefia e assessoramento; as atribuições versam sobre cargos de natureza técnica e burocrática.

Neste sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. ANTC. LEGITIMIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL DE SERGIPE N. 232/2013. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL DE SERGIPE N. 204/2011. CARGOS EM COMISSÃO. PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO. TEMA 1.010 REPERCUSSÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE. FUNÇÕES E QUADRO PRÓPRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO. SIMETRIA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. MODULAÇÃO.



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

1. A Constituição reservou à Administração um regime jurídico minucioso na conformação do interesse público a fim de resguardar a isonomia e eficiência na formação do seus quadros, do qual decorre a excepcionalidade da categoria “cargo em comissão”.

2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal cuidou de densificar os critérios quem norteiam o controle de constitucionalidade das leis que criam cargos comissionados, os quais não restam configurados no caso concreto. Precedentes. Tema 1.010 de Repercussão Geral.

3. Inconstitucionalidade material por ausência da descrição em lei das atribuições dos cargos de coordenador jurídico (art. 17, § 3º, da LCE 204/2011), coordenador de auditoria operacional (art. 19, § 5º, da LCE 204/2011) e de engenharia (art. 19, § 6º, da LCE 204/2011), e de coordenador de controle e inspeção (art. 27 da LCE 204/2011).

4. Inconstitucionalidade material do § 3º e caput do art. 9º da LCE 232/2013, na redação dada pelo art. 1º da LCE 256/2015, visto que conferem a um “cargo em comissão” (Coordenadores de Unidade Orgânica do Tribunal), atribuições de Estado exclusivas de cargo de provimento efetivo integrante do quadro próprio do TCE/SE, em violação aos arts. 37, II e V, e também aos arts. 70, 71, 73 e 75 da CRFB.

5. Tendo em vista a necessidade de preservar os atos praticados pelos servidores ocupantes dos cargos comissionados ora declarados inconstitucionais, assim como o período em que estiveram prestando serviços à Administração, proponho, por razões de segurança jurídica, que a decisão tenha eficácia ex nunc.

6. Pedido na ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente com modulação de efeitos.

(STF - ADI: 6655 SE 0112335-72.2020.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 09/05/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/06/2022)”

No mesmo sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SUPERVENIÊNCIA DE NOVA LEI REVOGANDO E ALTERANDO DISPOSITIVOS LEGAIS QUESTIONADOS. PERDA PARCIAL INTERCORRENTE DO OBJETO. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE PROCURADORIA JURÍDICA. CARGOS COMMISSIONADOS DE PROCURADOR JURÍDICO E AUDITOR INTERNO. IMPOSSIBILIDADE. MALFERIR AOS PRINCÍPIOS DO CONCURSO PÚBLICO E DA SIMETRIA. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a revogação ou alteração substancial da norma inquinada de inconstitucionalidade implica na perda de objeto da ação. Precedentes.



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

A natureza da Procuradoria Municipal está em simetria orgânica com a Advocacia Geral da União e às Procuradorias dos Estados, e todas compõem a advocacia pública. Não obstante, os municípios não são obrigados a criarem suas próprias procuradorias, contudo, ao fazê-lo, a composição de seu corpo técnico está vinculada às regras constitucionais de promoção de cargos mediante de concurso público de provas e títulos (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal c/c art. 11, 104, §§ 1º e 2º e 116 da Constituição Estadual), sendo vedada a nomeação precária de Procurador Jurídico em cargo meramente comissionado.

É igualmente inconstitucional o provimento comissionado de cargo de Auditor Interno, quando as atividades descritas na lei forem de natureza técnica, desbordando do mero assessoramento ou chefia.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (TJRO, Direta de Inconstitucionalidade nº 0813658-69.2023.8.22.0000, data de julgamento: 05/08/2024”

No mesmo sentido:

“Constitucional e Administrativo. Cargo de Assessor Especial. Criação. Função de representação política e administrativa. Inconstitucionalidade. Afronta aos princípios da legalidade, moralidade, e da repercussão geral contida no RE 1041210/RG – TEMA 1010, do STF.

O Supremo Tribunal Federal, por meio da repercussão geral contida no RE 1041210/RG – Tema 1010 -, estabeleceu a seguinte tese vinculativa:

“a) 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;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.”

Sob efeito deste paradigma, é inconstitucional o Cargo de Assessor Especial Municipal, que detém a função de “representar o município perante os órgãos do Governo do Estado de Rondônia, Assembleia Legislativa, Associação do Município - ARON e outros órgãos que a Administração Pública mantenha



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

relação de interesse da municipalidade”, à medida que refoge à regra estipulada pela Suprema Corte, conquanto não se trata de cargo com função de assessoramento, chefia ou direção, estando, inevitavelmente, ligado à função político-jurídica da Administração Pública, a qual é destinada, constitucionalmente, a primeira, ao Prefeito como chefe do Executivo, e a segunda, aos procuradores públicos, de cargo de provimento efetivo. (TJRO, Direta de Inconstitucionalidade nº 0808914-02.2021.8.22.0000, data de julgamento: 14/11/2022.”

Á luz da decisão da Suprema Corte com repercussão geral, ou seja, efeito vinculante e do TJ/RO, os cargos de assessores técnicos e de auditor interno, possuem natureza jurídica de cargo público efetivo, devendo o seu provimento aperfeiçoar-se através de concurso público.

Importante destacar, que tais cargos em comissão já existem, criados pela Lei Complementar nº 237/2017 que será revogada. Ocorre que ao alterar o quadro de cargos em comissão e mantê-los, ao invés de extingui-los, promovendo o provimento dos cargos através de concurso público, sanando a irregularidade, o chefe do Poder Executivo, mantém a violação à regra do concurso publico prevista na Constituição Federal, ao reeditar tais cargos, nos anexos II e III, do Projeto de Lei em análise.

Verifica-se outra inconsistência, no artigo 44 do PL. O caput do referido artigo conceitua e traz a previsão das funções gratificadas, também conhecidas como funções de confiança. Entretanto, em que pese tal previsão, não há no Projeto de Lei em análise, a identificação de nenhuma função gratificada.

Outra irregularidade a ser apontada, encontra-se no parágrafo primeiro do referido artigo. Explica-se: o percentual de reserva de cargos em comissão destinados á servidor efetivo nos termos do art. 37, V, da CF, foi estabelecido em 30% do total de cargos em comissão.

Entretanto, o TCE-RO, através do Ofício Circular nº 4/2023/GABPRES/TCE-RO, informou aos municípios “jurisdicionados”, ou seja, submetidos ao controle daquela Corte de Contas, a evolução da sua jurisprudência, modificada ao julgar processo de auditoria realizado no Ministério Público Estadual de Rondônia, no âmbito do Processo nº 00771/21-TCE-RO, fixando a tese de que o percentual mínimo de cargos em comissão reservados à servidores efetivos, não pode ser inferior á 50% (cinquenta por cento) do quantitativo total.



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

Desta feita, ao reservar o percentual de 30% (dez) por cento, o PL viola a jurisprudência da Corte de Contas.

Deve ser objeto de análise também, a submissão da despesa a ser gerada com a matéria, aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vejamos o disposto no artigo 16 da LRF:

“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.”

A matéria apresenta-se instruída com estimativa de impacto financeiro e orçamentário, e traz também a declaração assinada pelo ordenar de despesa, prevista no inciso II, do artigo 16 da LRF.

Da análise da Estimativa de Impacto Financeiro apresentada, verifica-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo, apresentam-se no percentual de 47.69 % (quarenta e sete, ponto sessenta e nove por cento) do limite total, com probabilidade de expansão ao percentual de 49,78% (quarenta e nove, ponto setenta e oito por cento), levando-se em consideração a despesa a ser gerada com a eventual aprovação da matéria em análise.

Assim, os gastos com pessoal não atingem o limite prudencial, não havendo vedação ao aumento de despesa, sob o prisma de limite de comprometimento de gastos com pessoal, previsto no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desta forma, em que pese estar compatível com as regras de despesa com pessoal previstas na LRF, o Projeto de Lei em análise, ofende o princípio da obrigatoriedade do concurso público prevista no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, no que concerne aos cargos de natureza técnica e burocrática, inclusive, a grande maioria dos cargos, não traz sequer os requisitos de escolaridade para provimento de tais cargos.

III – CONCLUSÃO.



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

Diante do exposto, a Procuradoria Jurídica, não recomenda a aprovação da matéria da forma apresentada.

É o parecer.

Rolim de Moura, 28 de março de 2025.

JORGE GALINDO LEITE

Procurador Jurídico OAB/RO 7137