PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 16/2025

AUTORIA: Poder Executivo

EMENTA: *"Altera a Lei Complementar nº 338, de 15 de abril de 2025"*

I. RELATÓRIO.

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica, desta Câmara de Vereadores o presente Projeto de Lei, **de iniciativa do Poder Executivo**, para análise e parecer jurídico quanto aos aspectos formais da proposição legislativa.

Quanto ao seu teor, **cuida-se de Projeto de Lei que pretende alterar a nomenclatura do cargo em comissão de "Auditor Interno" para "Assessor Geral de Auditoria Interna"** tendo em vista a existência, no quadro de cargos de provimento efetivo, cargo com a mesma denominação de **"Auditor Interno".**

II - REQUISITOS FORMAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO E TECNICIDADE LEGISLATIVA.

A técnica legislativa do presente projeto de Lei deve ser analisada à luz da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis em território nacional.

Estruturalmente, o projeto de lei atende ao que dispõe o art. 3º da Lei Complementar nº 95/98 apresentando as três partes básicas de uma Lei:

> "Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:
>
> I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;
>
> II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;
>
> III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber."

Além disso, o projeto de lei também se conforma aos demais dispositivos da referida norma federal, de maneira que em relação à técnica legislativa não há óbice à sua tramitação.

III - ASPECTOS NORMATIVOS.

III.1 DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA:

O Projeto de **Lei Complementar nº 16/2025** tem por objetivo instituir normas que **promovem a alteração da nomenclatura** do cargo em comissão de **"Auditor Interno" para "Assessor-Geral de Auditoria Interna"**, tendo em vista que já há, no quadro de cargos de provimento efetivo, cargo com a mesma denominação de **"Auditor Interno"**

Considerando o conteúdo da proposição, a análise preliminar a ser feita busca verificar se o tema tratado se insere no âmbito da competência legislativa do Município e, na sequência, cabe examinar se o projeto de lei observa os requisitos legais quanto à iniciativa para normas com comandos dessa natureza.

Em uma primeira análise, a alteração da nomenclatura de cargo que integra a estrutura administrativa organizacional do município de Rolim de Moura, por meio de Projeto de Lei de Iniciativa do Chefe do Executivo municipal, atende aos comandos constitucionais que estabelecem as matérias e os limites da competência legislativa de cada um dos entes políticos.

Isso ocorre, pois, conforme estabelece o art. 61, §1º, II, "a" e "c", aplicável aos municípios por força do princípio da simetria, é de iniciativa do chefe do executivo a formulação de norma que tratem da organização administrativa e de servidores públicos. Ao pretender a alteração de nomenclatura de cargo em comissão, o chefe do executivo está praticando atos que se inserem em seu rol de competência, pois, exercendo atividades de gestão administrativa de seu quadro funcional.

Quanto a isso, a Lei Orgânica Municipal – LOM de Rolim de Moura estabelece o seguinte:

> 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;

> **III – Criação e estruturação e atribuição das Secretarias e órgãos da administração pública Municipal;**
> IV – Matéria Orçamentária e a que autorizam a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;

Essa autonomia dada aos Chefes do Executivo é também reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal ao fixar tese, em sede de repercussão geral, nos temas 24[1] e 41[2], ambos de relatoria da Ministra Carmen Lúcia, que estabelece que não há direito adquirido à regime jurídico por servidor público, resalvados o direito constitucional à irredutibilidade de vencimentos.

Portanto, quanto ao estrito aspecto da competência legislativa em relação à **matéria e a iniciativa**, não se vislumbra vícios de constitucionalidade que viole a repartição de competências estabelecida pela Constituição da República entre seus entes federativos.

No entanto, relativamente a **constitucionalidade em seu aspecto material,** verifica-se vício que afrontam as normas previstas no art. 37, inciso I, II, e V da Constituição Federal, que estabelecem que acesso ao serviço público deve ocorrer conforme em atenção à regra do concurso público:

> "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:
>
> I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que **preencham os requisitos estabelecidos em lei**, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;
>
> 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;
>
> (...)

[1] Tema 24 do Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Cármen Lúcia. Acesso em 31/10/2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2558686&numeroProcesso=563708&classeProcesso=RE&numeroTema=24.

[2] Tema 41 do Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Cármen Lúcia. Acesso em 31/10/2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2559017&numeroProcesso=563965&classeProcesso=RE&numeroTema=41

> 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;"**

Interpretando sistematicamente os dispositivos, verifica-se que o escopo normativo constitucional estabelece que o acesso aos cargos públicos devem ser, via de regra, precedido de realização de concurso público de provas e títulos, sendo possível, no entanto, em caráter excepcional, o provimento de cargos em comissão destinados às funções de **chefia, direção e assessoramento**.

A exceção, assim, não é desprovida de balizas normativas, devendo ser exercida nos específicos limites da Constituição Federal 1988, que é clara ao fazer menção que os cargos de livre nomeação e exoneração deverão cingir-se às funções de assessoria, direção e chefia.

Deste modo, é preciso assinalar que a alteração da nomenclatura do cargo em comissão de **"Auditor Interno"** para incluir o termo **"Assessor"** configura modificação meramente formal, uma vez que as atividades de auditoria possuem natureza essencialmente burocrática, técnica e operacional, atribuições que devem ser exercidas por ocupantes de cargos de provimento efetivo, mediante aprovação em concurso público de provas e títulos.

Esse é o mesmo entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar o Tema 1.010, com repercussão geral reconhecida, relatado pelo Ministro Dias Toffoli, no Recurso Extraordinário n.º 1041210. No julgamento, merece destaque a manifestação exarada pelo magistrado (2018, p. 8)[3] em que atribui aos cargos em comissão, características de excepcionalidade, conforme se vê:

> "Esta Corte já se debruçou sobre a questão por diversas vezes, havendo afirmado que a **regra para o provimento de cargos efetivos no serviço público é o concurso público de provas ou de provas e títulos, sendo a criação e o provimento de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, exceção à regra, motivo pelo qual o tema deve ser compreendido nessa condição" (grifo próprio).**

[3] Tema 1010 do STF, Rel. Ministro Dias Toffoli. Acesso em 31/10/2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5171382&numeroProcesso=1041210&classeProcesso=RE&numeroTema=1010.

São também requisitos para a criação de cargos em comissão, conforme a Suprema Corte no mesmo julgado, a necessidade de que se verifique relação de confiança entre a autoridade nomeante e o agente nomeado, além de guardar certa proporcionalidade entre o número de cargos de provimento em comissão, com os cargos de provimento efetivo, por força do princípio da proporcionalidade.

A Ementa do julgado é elucidativa ao sistematizar tais requisitos, conforme se vê:

> "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.
> 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 n.º 1.041.210/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 27.09.2018, Plenário, DJe 05.10.2018 (Tema 1010 da Repercussão Geral)"

Ademais, verifica-se no projeto legislativo a ocorrência de inconstitucionalidade material quanto à remuneração atribuída ao cargo em comissão de "Assessor-Geral de Auditoria Interna", a qual foi **fixada em patamar superior ao vencimento do cargo efetivo da carreira de "Auditor Interno".** Observa-se que, **enquanto o cargo em comissão**, que exerce alegada função de assessoria, **percebe remuneração de R$ 7.800,00, o cargo de "Auditor Interno" aufere vencimentos de R$ 5.241,92.**

Ao assim propor, o Projeto de Lei deixa de observar as regras constitucionais do art. 39, § 1º, incisos I, II, III, que estabelecem o seguinte:

> Art. 39. (...).
>
> § 1º **A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará**:
>
> **I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;**
> **II - os requisitos para a investidura;**
> **III - as peculiaridades dos cargos**.

Nesse contexto, ao estabelecer os padrões de vencimentos e as remunerações dos servidores públicos, o Gestor Público, apesar de praticar atos de gestão que pressupõe certa discricionariedade, não o deve fazer sem que se atenda às condições mínimas estabelecidas pelas Constituição Federal 1988. Tais normas, embora apresentem certo grau de abstração e subjetividade, **não deixam dúvidas quanto às premissas básicas que devem ser respeitadas.**

Desse modo, o nível de responsabilidade do cargo que recebe a denominação de assessor, bem como sua complexidade e os requisitos para investidura, são menores que àqueles exigidos para o exercício do cargo de Auditor Interno, que além de supor aprovação em concurso público, exige ainda, ensino superior em instituição de ensino aprovada pelo MEC, bem como exerce atividades de elevado grau complexidade e responsabilidades.

Tais circunstâncias injustificam **a manutenção de remuneração superior para o cargo em comissão que desempenha função de assessoria**. A discrepância remuneratória, nesse contexto, **viola os princípios da razoabilidade e proporcionalidade legislativa**, além de afrontar a lógica hierárquica e funcional da estrutura pública, segundo a qual car-

gos de maior complexidade e responsabilidade devem ser remunerados de forma compatível com suas atribuições.

Nessa toada, a atuação do legislador infraconstitucional deve se compatibilizar com princípio da razoabilidade, que impõe que o conteúdo normativo deve atender aos comandos constitucionais, sob pena de revelar abuso do poder de legislar, conforme manifestação já exarada pelo Supremo Tribunal Federal na SS 1320/DF[4] de relatoria do Min. Celso de Mello que afirma que:

> "Como predecentemente enfatizado, o **princípio da proporcionalidade visa a inibir e a neutralizar o abuso do Poder Público no exercício das funções que lhe são inerentes, notadamente no desempenho da atividade de caráter legislativo e regulamentar**. Dentro dessa perspectiva, o postulado em questão, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado atua como verdadeiro parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais."

Por isso mesmo se afirma que a atuação do legislador deve estar em harmonia com o que se considera proporcional e razoável juridicamente, realizando o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) em sua acepção legislativa e substancial. Para o Ministro Relator, é imperioso que o devido processo legislativo seja efetivado, inclusive em seu aspecto substancial, que diz respeito ao conteúdo das proposições normativas, que não se encerra em uma análise formal de constitucionalidade:

> "Cumpre enfatizar, neste ponto, que a cláusula do devido processo legal - objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição, e que traduz um dos fundamentos dogmáticos do princípio da proporcionalidade - deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, **não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público (procedural due process of law), mas, sobretudo, em sua dimensão material (substantive due process of law), que atua como decisivo obstáculo à edição de atos normativos resvestidos de conteúdo arbitrário ou irrazoável**.
> (...)

[4] Suspensão de Segurança nº 1320. Acesso em 02/11/2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho82194/false

> Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria **do desvio de poder** ao plano das **atividades normativas do Estado**, que este não dispõe de competência para **atuar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal. (grifo próprio)**"[5]

Nesse norte, **fixar remuneração superior para o cargo em comissão que presta assessoria em relação ao cargo efetivo de "Auditor Interno" configura inversão hierárquica contrária ao texto normativo constitucional**, o que **inquina de inconstitucionalidade** o pretenso ato normativo.

Portanto, **a proposta legislativa revela-se materialmente inconstitucional**, por desrespeitar o regime jurídico do concurso público, inverter a lógica hierárquica da estrutura administrativa e instituir tratamento remuneratório incompatível com a natureza e das funções exercidas pelos cargos públicos.

III. DA CONCLUSÃO.

Dessa forma, opino desfavoravelmente à tramitação do projeto de lei por inconstitucionalidade material, por violação ao disposto no art. 37, incisos I, II e V, da Constituição Federal, que estabelece a regra de provimento efetivo mediante concurso público para os cargos com funções **burocráticas, técnicas ou operacionais**, conforme fixado pelo **Tema 1010, com Repercussão Geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.**

Ademais, constata-se inconstitucionalidade também quanto à estrutura remuneratória, uma vez que **o projeto prevê vencimentos superiores para o cargo em comissão de "Assessor-Geral de Auditoria Interna" em relação ao cargo efetivo de "Auditor Interno"**, em afronta aos princípios da **razoabilidade e proporcionalidade administrativa**.

---

[5] STF, SS 1320/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 06 abr. 1999. Acesso em 02/11/2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho82194/false

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

Rolim de Moura, RO, 17 de novembro de 2025.

JORGE GALINDO LEITE:03943123928

Assinado digitalmente por JORGE GALINDO LEITE:03943123928
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC DIGITAL MULTIPLA G1, OU=29056741000176, OU=presencial, OU=Certificado PF A3, CN=JORGE GALINDO LEITE:03943123928
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização:
Data: 2025-11-19 13:50:30
Foxit Reader Versão: 9.3.0

JORGE GALINDO LEITE
Procurador Jurídico OAB/RO n° 7137