COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO REDAÇÃO E JUSTIÇA - CCJ

PROPOSITURA: PROPOSTA DE EMENDA A LEI ORGANICA DE RIO CRESPO-RO.

Matéria Legislativa: - 4/2025

Tipo: P.E.O - Proposta de Emenda a Lei Orgânica

AUTOR: EXECUTIVO DO MUNICIPIO DE RIO CRESPO-RO

Fundamento Legal:
Art. 46, inciso I, da Lei Orgânica de Rio Crespo-RO
Art. 47, inciso II, da Lei Orgânica de Rio Crespo-RO

Fundamento Regimental: RESOLUÇÃO 003/2024-CMRC:
Art. 93, §§1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Crespo-RO
Art. 100, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Crespo-RO
Art. 125, inc. I, "a" do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Crespo-RO

EMENTA: *"Altera dispositivos da Lei Orgânica do Município de Rio Crespo-RO, referentes à nomeação do Controlador Geral e revoga a previsão de instituição do Conselho Superior de Controle Interno."*

RELATÓRIO

Eu, EDMATELMA RODRIGUES PINTO, **no encargo de relatoria desta** Comissão, a Proposta de Emenda a Lei Orgânica, autuada no sistema SAPL, **P.E.O 4/2025 - Proposta de Emenda a Lei Orgânica,** de iniciativa do Prefeito e competência Constitucional desta Casa de Leis, passo a relatar nos seguintes termos:

Trata-se de **PROPOSTA DE EMENDA A LEI ORGANICA DE RIO CRESPO-RO**, cujo teor, "cito":

"alterar dispositivos da Lei Orgânica do Município de Rio Crespo-RO, referentes à nomeação do Controlador Geral e revoga a previsão de instituição do Conselho Superior de Controle Interno.

Por força regimental, na forma do art. 44, inciso I, alínea C), art. 100, e art. 169 do Regimento Interno, a respectiva Proposta de emenda a LOM foi deslocada até essa Comissão para análise e emissão de parecer de admissibilidade ou inadmissibilidade, como um filtro e uma das fases do PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL.

Analisou-se a proposta de emenda à Lei Orgânica do Município de Rio Crespo referente à nomeação do Controlador Geral e à extinção do Conselho Superior de Controle Interno.

É o breve relatório.

Os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, na forma do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, eis que os municípios são regidos por Lei Orgânica na forma do Art. 29, da Carta da Republica. Compete ainda aos Municípios, zelar pela guarda das Leis e da Constituição, na forma do Art. 23, inc. I, da CF/1988.

As formas de controle, em razão de modelos de Estado desapegados da lógica de responsividade, tinham como finalidade precípua limitar o poder dos governantes, em alguns casos de maneira pouco expressiva, noutros com grande influência sobre o gestor.

O controle, como atividade precípua do Estado, ganhou atenção especial na Constituição da República de 1988, sendo tratado, em razão de sua atividade de fiscalização externa[21] e, principalmente, interna, no art. 31; art. 49, incisos V, IX e X; art. 50; art. 51, inciso II e arts. 70 a 75 do texto constitucional brasileiro.

É assim que a Constituição da República, ao tratar da organização do Estado, no capítulo das atribuições dos Municípios (em seu art. 31), estabelece que a fiscalização dos Municípios será exercida por seu Poder Legislativo (que o fará mediante *controle externo*) e pelo próprio Poder Executivo Municipal por meio de seus **sistemas de controle interno.**

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo foi previsto inicialmente pela Constituição Federal de 1967. A Carta Magna de 1988 ampliou o papel do Controle Interno ao inserir competências que fugiam dos aspectos meramente contábeis, estabelecidos a priori na Constituição Federal de 1967.

Ocorre que, antes de ser efetivamente órgão fiscalizador, o controle interno é uma instituição de cunho eminentemente preventivo, oferecendo ao gestor público a tranquilidade de estar sempre informado da legalidade de todos os atos de administração; do cumprimento de todas as diretrizes e metas ou do risco de não conseguir atingi-las, possibilitando-lhe a correção de rumos; a coerente execução orçamentária e necessária compatibilização entre receitas e despesas.

Controle interno, autônomo e independente, profissional de carreira e sinônimo de cumprimento efetivamente de suas reais funções, é sinônimo de boa administração. E realizar uma boa administração é certamente o objetivo de todo o gestor público. Por isso, não só porque a lei exige, mas principalmente porque o gerenciamento do patrimônio público impõe, todo bom gestor terá ao seu lado um eficiente Sistema de Controle Interno.

Quando o gestor quer saber, por exemplo, todas as razões que o levarão a assinar um decreto individual de nomeação, ou uma portaria de concessão de vantagens, ou uma ordem de serviço que impõe a obrigatoriedade de lançamento da quilometragem dos veículos, quando saem e quando retornam às garagens, ele está exercitando ações efetivas de controle interno.

Também, quando requer um relatório do cumprimento de uma atividade, observando os resultados efetivamente obtidos, está o gestor realizando atividade de controle interno. No momento em que o gestor cobra dos seus secretários da fazenda e do planejamento um relatório diário da execução orçamentária, um controle efetivo está sendo realizado. Ocorre que o gestor não conseguirá, por maior que seja sua dedicação e conhecimento, revisar, questionar e avaliar cada um dos atos administrativos permanentemente.

A Lei Complementar 101/2000 vem atribuir ao órgão de controle interno do Ente Federado local a responsabilidade de atuar diretamente no cumprimento da lei e de responsabilizar-se, juntamente com o gestor, pelas informações prestadas no relatório de gestão fiscal.

Art. 54 – Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20, Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I – Chefe do Poder Executivo;

> II – Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;
>
> [...]
>
> Parágrafo único – O Relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20. (BRASIL, 2000).

Indiscutivelmente, não há mais como fortalecer, nos Municípios, de forma eficaz um Sistema de Controle Interno, interligando, em ações efetivas, todas as práticas de controle que, na realidade, já são realizadas pelos gestores públicos municipais, no que se refere a finanças, patrimônio, cumprimento de metas e objetivos e de limites legalmente estabelecidos, gestão de pessoal e endividamento.

O Sistema de Controle Interno tem como finalidade a avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas constantes da LDO e na LOA, ao lado da verificação da legalidade de todas as práticas, avaliando os resultados no que se refere à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos responsáveis pela administração do Município. Deverá o controle estar atento para o cumprimento de todos os limites e obrigações, bem como prazos impostos pela legislação e ainda avaliar a aplicação das subvenções e o resultado da aplicação das transferências de recursos da União e do Estado. Também deverão ser objeto de análise e avaliação as renúncias de receita que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que possam corresponder a tratamento diferenciado.

O Controle Interno deverá verificar a aplicação de recursos pú blicos por entidades de Direito Privado de forma a que realmente seja alcançado o objeto conveniado, e as prestações de contas correspondam ao que foi pactuado.

São inúmeras as atividades atribuídas ao Controle Interno Municipal diante da sua missão fundamental de resguardar a gestão pública, preservar recursos e proteger o patrimônio. São por meio de ações preventivas, orientativas e reparadoras que o controle interno deve desempenhar suas

funções e auxiliar a administração na busca por atender principalmente aos princípios da Economicidade, Eficiência, Eficácia, Legalidade e a Transparência.

Para realizar suas tarefas e procurar chegar o mais perto possível dessa missão, o Controle Interno (CI) se vale de quatro principais macrofunções atribuídas, são elas: a Controladoria, a Ouvidoria, a Auditoria, a Corregedoria e funções de Combate à Corrupção e Transparência como pertencentes também ao CI.

Destarte, ao nosso ver, considerando esse arcabouço de informações sobre o controle interno, são uma ARSENAL de Argumento para informar que presente Proposta de Emenda a Lei Orgânica do Município não está de acordo com o **Acórdão APL-TC 00163/24 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO)** e ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em especial no Recurso Extraordinário n. 1.264.676/SC.

DESACORDO A DECISÃO NORMATIVA DO TCE/RO.

A administração pública, em todas as suas esferas e níveis federativos, está intrinsecamente vinculada aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme preconiza o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Para assegurar a plena observância desses preceitos e, consequentemente, a boa governança e a gestão transparente dos recursos públicos, a própria Carta Magna impõe a existência e o funcionamento de um sistema robusto de controle interno, uma ferramenta essencial para a fiscalização, prevenção e detecção de irregularidades.

A importância de um controle interno eficaz foi amplamente diagnosticada e reiterada pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO) por meio do Acórdão APL TC 00163/24, referente ao Processo nº 03286/2023, que realizou um levantamento detalhado sobre a situação dos sistemas de controle interno nos Poderes Executivos Municipais do estado, incluindo o Município de Rio Crespo.

O presente relatório tem por finalidade analisar, de forma exaustiva e contextualizada, se a Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de

Rio Crespo nº 004, de 12 de junho de 2025, possui condições de admissibilidade quantos aos seus critérios de constitucionalidade e legalidade.

A proposta chegada a Comissão de Constituição, Redação e Justiça (CCRJ) visa alterar a redação do art. 115-B da Lei Orgânica Municipal, que trata dos requisitos para a nomeação do Controlador Geral do Município, e revogar os artigos 115-C, 115-E e 115-G, os quais versam sobre a criação e funcionamento do Conselho Superior de Controle Interno. A análise aqui empreendida se pautará em uma confrontação minuciosa entre as disposições da referida Proposta de Emenda e o arcabouço normativo constitucional, as determinações específicas do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia contidas no já mencionado Acórdão APL TC 00163/24, bem como a consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da natureza dos cargos de controle interno.

O objetivo primordial é apontar os potenciais vícios de inconstitucionalidade e as inconsistências que a aprovação dessa Proposta de Emenda poderia acarretar, comprometendo a higidez do sistema de controle interno municipal e, por conseguinte, a própria gestão pública local.

II. DO ARCABOUÇO NORMATIVO E JURISPRUDENCIAL DO CONTROLE INTERNO.

A estruturação e o funcionamento dos sistemas de controle interno no âmbito da administração pública não constituem uma mera faculdade ou discricionariedade do gestor, mas sim uma imposição constitucional e um pilar fundamental para a responsabilização e a probidade administrativa.

O detalhamento desse arcabouço normativo e sua interpretação pelos Tribunais Superiores e de Contas são cruciais para compreender a dimensão das obrigações impostas aos municípios.

II.A. A Essência do Controle Interno na Constituição Federal e Legislação Correlata.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em diversos de seus dispositivos, a obrigatoriedade e a importância dos sistemas de controle interno. O artigo 31, por exemplo, dispõe que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios será exercida pelo

Poder Legislativo municipal, mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal.

De forma ainda mais específica, o artigo 70, em seu *caput*, determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e que os sistemas de controle interno de cada Poder e entidade deverão apoiar o controle externo.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em diversos de seus dispositivos, a obrigatoriedade e a importância dos sistemas de controle interno. O artigo 31, por exemplo, dispõe que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal.

De forma ainda mais específica, o artigo 70, em seu *caput*, determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e que os sistemas de controle interno de cada Poder e entidade deverão apoiar o controle externo.

O artigo 74 da Constituição Federal, por sua vez, é o mais explícito ao detalhar as responsabilidades dos sistemas de controle interno. Ele preceitua que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade:

(I) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

(II) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à economicidade, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

(III) exercer o controle sobre o endividamento, as operações de crédito e as garantias, bem como sobre a aplicação dos recursos públicos em sentido amplo; e,

(IV) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. Este último inciso, em particular, ressalta a natureza complementar e indispensável do controle interno para a efetividade da atuação dos Tribunais de Contas.

Complementarmente, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), fortalece ainda mais a necessidade de um controle interno eficiente. Seu artigo 59 estabelece que o Poder ou órgão que receber a recomendação do Tribunal de Contas referente à verificação de irregularidades deve providenciar, no prazo de sessenta dias, as medidas corretivas ou comprovar que as providenciou.

Isso implica que o **SISTEMA DE CONTROLE INTERNO É O INSTRUMENTO PRIMÁRIO DA GESTÃO** para identificar e corrigir desvios, servindo de base para a atuação dos Tribunais de Contas.

No âmbito Estadual, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em seu papel constitucional de auxiliar o controle externo, tem editado diversas normas e diretrizes para orientar os jurisdicionados na implementação e aprimoramento de seus sistemas de controle interno.

A Instrução Normativa nº 58/2017/TCE-RO, mencionada no Acórdão APL TC 00163/24, estabelece critérios e padrões essenciais para a adequada estruturação e operacionalização desses sistemas.

A Resolução nº 268/2018/TCE-RO regulamenta as ações de fiscalização, incluindo a modalidade de levantamento, utilizada no processo em questão.

Ademais, a Decisão Normativa nº 002/2016/TCE-RO e a Diretriz nº 30 das Diretrizes de Controle Externo da Atricon reforçam que o controle interno é um instrumento de eficiência dos jurisdicionados, reiterando a responsabilidade dos entes na sua implementação e adequada operacionalização.

II.B. O Entendimento da Supremo Tribunal Federal sobre a Natureza do Cargo de Controlador Interno.

A autonomia e a independência dos agentes responsáveis pelo controle interno são requisitos essenciais para a efetividade de suas atividades. Sem tais garantias, o controle torna-se meramente formal, suscetível a ingerências políticas e administrativas que comprometem sua capacidade de fiscalizar e apontar falhas de forma imparcial.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem se posicionado reiteradamente sobre a necessidade de que os cargos de natureza técnica e fiscalizatória, como os de controlador interno, sejam ocupados por servidores efetivos e estatutários, aprovados em concurso público, e não por cargos em comissão ou funções gratificadas, que possuem natureza precária e de livre provimento e exoneração.

O Acórdão APL TC 00163/24, objeto principal deste relatório, faz menção expressa a um julgado paradigmático do STF sobre o tema. Na página 13 do Acórdão, parágrafo 44, é citada a decisão proferida no Recurso Extraordinário n. 1.264.676/SC.

Esta decisão da Suprema Corte é de suma importância, pois estabelece um marco interpretativo vinculante para a administração pública em todos os níveis. Ao declarar a inconstitucionalidade de legislação municipal que permitia a ocupação de cargos de controle interno por meio de nomeação para cargos em comissão ou função gratificada, ou servidores que não pertence a área de fiscalização e controle o STF reforça a premissa de que a natureza técnica e a necessidade de independência inerentes a essas funções exigem a estabilidade e a profissionalização garantidas apenas pela vinculação a uma carreira de Estado, mediante aprovação em concurso público.

A lógica subjacente é clara: a efetividade do controle interno depende diretamente da ausência de subordinação hierárquica imprópria e da liberdade para atuar sem receio de retaliação política, o que é inviabilizado pela precariedade dos cargos comissionados ou funções gratificadas.

II.C. A Consolidação do Posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO) tem ajustado e consolidado sua própria jurisprudência, reafirmando a exigência de que as funções de controle interno sejam exercidas por servidores de carreira.

Conforme o Acórdão APL TC 00163/24, na página 13, parágrafo 45, o TCE/RO, por meio do Acórdão APL TC 00220/23, Processo n. 1835/22, reconheceu expressamente a irregularidade na nomeação de servidores para o cargo de Controlador Geral por meio de comissão ou função gratificada.

Essa decisão do TCE/RO reforça a tese de que o cargo de Controlador Geral, dada sua natureza eminentemente técnica e sua função de fiscalização da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, deve ser ocupado por um servidor efetivo que possua as garantias de estabilidade e independência funcional necessárias para o desempenho imparcial de suas atribuições.

A estabilidade no cargo, inerente ao servidor de carreira, é um escudo contra pressões políticas e administrativas, permitindo que o controlador atue de forma objetiva na defesa do interesse público e na identificação de desvios.

A independência funcional, por sua vez, assegura que o profissional possa emitir pareceres e realizar auditorias sem ser tolhido por interesses de cunho pessoal ou político, que poderiam comprometer a integridade e a credibilidade do sistema de controle.

Assim, o TCE/RO alinha-se à visão do STF, estabelecendo um padrão rigoroso para a qualificação e provimento dos cargos de controle interno nos municípios rondonienses.

II.D. As Determinações Expressas do Acórdão APL TC 00163/24 ao Município de Rio Crespo e Demais Jurisdicionados.

Diante do cenário crítico de ineficácia dos sistemas de controle interno municipais, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia não se limitou a diagnosticar o problema, mas estabeleceu uma série de determinações mandatórias aos chefes dos Poderes Executivos Municipais, incluindo o de Rio Crespo, com o objetivo de promover o aprimoramento e a adequação desses sistemas.

As determinações mais relevantes para a presente análise estão contidas no Item III do Acórdão, páginas 3 e 17, que impõe aos jurisdicionados a elaboração de um Plano de Ação, contendo, no mínimo, os seguintes pontos:

- *3.1 Criação de lei para instituir o Sistema de Controle Interno no Município;*
- *3.2 Criação do Cargo Controlador interno, a ser ocupado por servidores pertencentes à carreira de fiscalização e controle;*
- *3.3 Criação de um órgão central de controle interno, podendo ser uma unidade independente, ou, a depender do tamanho do município, composta por um quantitativo mínimo de servidores efetivos, conhecedores da administração como um todo, além de habilitação condizente com o exercício da função;*
- *3.12 Criação de um organograma do Poder Executivo tendo o Órgão Central de Controle Interno uma posição de autonomia e independência nas suas ações, ligada diretamente à prefeitura, sem vínculo hierárquico com outros órgãos, a exemplo da CGE/RO e CGU;*

Essas determinações são taxativas e refletem a urgência e a seriedade com que o Tribunal de Contas busca sanar as deficiências diagnosticadas.

O item 3.2, em particular, é cristalino ao exigir a criação do cargo de Controlador Interno a ser ocupado por "servidores pertencentes à carreira de fiscalização e controle". Esta exigência visa garantir a estabilidade, a especialização e a independência funcional, em conformidade com o entendimento do STF.

O item 3.3, por sua vez, complementa ao demandar que o órgão central de controle interno seja composto por "servidores efetivos", reforçando a necessidade de vínculo estatutário para a essência do corpo técnico de controle.

Finalmente, o item 3.12, sublinha a indispensabilidade da "autonomia e independência" do órgão central, que deve estar ligado diretamente à prefeitura, mas sem subordinação hierárquica a outros órgãos, assegurando sua capacidade de atuar sem entraves burocráticos ou políticos.

A finalidade precípua dessas determinações é fortalecer a governança pública, prevenir irregularidades, assegurar a boa gestão dos recursos e, em última instância, elevar os indicadores de eficácia do sistema de controle interno municipal, que se encontram em níveis alarmantes.

Qualquer proposta legislativa municipal que não observe rigorosamente essas determinações do Tribunal de Contas, bem como a jurisprudência da Suprema Corte, incorre em inconstitucionalidade e ilegalidade por desrespeito à supremacia das normas constitucionais e à vinculação das decisões dos órgãos de controle.

III. ANÁLISE CRÍTICA DA PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DE RIO CRESPO N° 004/2025 E SEUS VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE.

A Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Rio Crespo nº 004/2025, apresentada pelo Prefeito Municipal, segundo o gestor ele busca, segundo sua mensagem, conferir maior racionalidade normativa e compatibilização com as "possibilidades administrativas e operacionais concretas da gestão pública local".

Contudo, uma análise detida de seu conteúdo revela diversas inconsistências e inconstitucionalidades que a colocam em direto conflito com o arcabouço jurídico e as determinações vigentes, especialmente as proferidas pelo TCE/RO no Acórdão APL TC 00163/24 e a jurisprudência do STF.

III.A. Analise da Proposta de Alteração do Art. 115-B: A Diluição dos Requisitos para o Cargo de Controlador Geral e a inobservância à Jurisprudência e Determinações Vigentes.

A Proposta de Emenda nº 004/2025 sugere uma nova redação para o Art. 115-B da Lei Orgânica Municipal, que passaria a vigorar nos seguintes termos:

> *"Art. 115-B. O Controlador Geral do Município será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo dentre os servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos:*
> *I – Possuir diploma de curso superior, devidamente reconhecido, em Administração, Ciências Contábeis, Direito, Economia, Engenharia ou áreas afins;*
> *II – Contar com, no mínimo, dois anos de efetivo exercício no serviço público;*

III – Apresentar certidões negativas das Justiças Estadual, Federal e Eleitoral, comprovando sua idoneidade moral;
IV – Estar em situação de regularidade funcional e fiscal perante o Tribunal de Contas de Rondônia e a Fazenda Pública Municipal."

A mensagem que acompanha a proposta justifica a alteração pela suposta "excessiva restrição" da redação anterior (Emenda nº 003/2025), que limitaria a elegibilidade a "um único servidor efetivo atualmente em exercício", afrontando "princípios da eficiência administrativa, da razoabilidade e da economicidade".

Embora a busca por uma maior flexibilidade na nomeação seja compreensível em tese, a forma como a proposta o faz introduz vícios graves de inconstitucionalidade e desvirtua as exigências de um controle interno verdadeiramente eficaz e independente.

III.B.1. A Incompatibilidade com a Exigência de "Servidor Efetivo de Carreira de Fiscalização e Controle"

A principal inconsistência da nova redação proposta para o Art. 115-B reside na inclusão dos "empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, direta ou indireta" como aptos a ocupar o cargo de Controlador Geral. Esta previsão colide frontalmente com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e com as determinações específicas do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Conforme exaustivamente demonstrado no item II.B deste relatório, o STF, no Recurso Extraordinário n. 1.264.676/SC, declarou a inconstitucionalidade de dispositivos que permitiam o provimento de cargos de controle interno por meio de cargo em comissão ou função gratificada. A essência dessa decisão, e de outras que a precedem, é a necessidade de *estabilidade* e *independência funcional*, **atributos tipicamente garantidos aos *servidores públicos efetivos* regidos por regime estatutário**, que ingressam na administração por concurso público e gozam de inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, uma vez adquirida a estabilidade.

Embora "empregados públicos" também sejam vinculados à administração por concurso, sua relação é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que lhes confere uma estabilidade distinta e, em certos contextos, menos robusta que a dos servidores estatutários, podendo ser

demitidos por justa causa ou em caso de extinção do emprego, sem as mesmas garantias contra perseguições políticas que um servidor estatutário de carreira.

Para um cargo tão sensível como o de Controlador Geral, que exige inquestionável autonomia para fiscalizar o próprio Poder Executivo, a garantia da estabilidade plena do servidor efetivo estatutário é um pilar inarredável da sua independência funcional.

Mais grave ainda, a proposta municipal ignora a determinação expressa do TCE/RO contida no Acórdão APL TC 00163/24. No item III, subitem 3.2, o Acórdão estabelece que o cargo de Controlador Interno deve ser ocupado por "servidores *pertencentes à carreira de fiscalização e controle*". A redação proposta pelo Município de Rio Crespo, ao ampliar o espectro para "servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, direta ou indireta", dilui completamente essa exigência fundamental.

Um servidor ou empregado público de qualquer área (por exemplo, da saúde, educação, infraestrutura, ou mesmo de empresas públicas e sociedades de economia mista, se entendidas como "Administração Pública indireta") poderia, em tese, preencher os requisitos de formação superior e tempo de serviço, mas sem possuir a especialização, a experiência acumulada e a vinculação institucional a uma *carreira específica de controle e fiscalização*.

A criação e o desenvolvimento de uma carreira de fiscalização e controle são vitais para o acúmulo de conhecimento técnico, a padronização de procedimentos e a formação de um corpo técnico altamente qualificado e imune a pressões externas.

Permitir a nomeação de um Controlador Geral de fora de uma carreira específica de controle compromete diretamente a qualidade técnica e a independência funcional do órgão.

Além disso, o requisito de "no mínimo, dois anos de efetivo exercício no serviço público" (Inciso II) é insuficiente para um cargo de tamanha complexidade e responsabilidade.

Para um Controlador Geral, que deve ter uma visão abrangente da gestão pública e expertise em auditoria, finanças, contabilidade e direito

administrativo, dois anos de serviço público genérico não conferem a maturidade e o conhecimento especializado necessários para a condução de um órgão de controle interno eficaz.

A própria determinação do TCE/RO, ao exigir "servidores pertencentes à carreira de fiscalização e controle", implicitamente demanda um nível de especialização e experiência que transcende um período mínimo de serviço público em qualquer área.

III.B.2. Da Afronta aos Princípios da Autonomia e Independência do Controle Interno.

A autonomia e a independência são pilares inegociáveis para a atuação do controle interno, conforme reiterado pelo Art. 74 da Constituição Federal e, de forma veemente, pelo Acórdão APL TC 00163/24, no item III, subitem 3.12, que exige um organograma em que o Órgão Central de Controle Interno tenha "uma posição de autonomia e independência nas suas ações, ligada diretamente à prefeitura, sem vínculo hierárquico com outros órgãos".

A diluição dos requisitos para o cargo de Controlador Geral, ao permitir que seja ocupado por "empregados públicos" ou por "servidores efetivos" de quaisquer quadros, sem ligação a uma carreira específica de controle e fiscalização, fragiliza diretamente essa autonomia e independência.

Um Controlador Geral que não possua a estabilidade plena de um servidor estatutário de carreira ou que não faça parte de um corpo técnico especializado e protegido por garantias de carreira torna-se mais vulnerável a pressões políticas do chefe do Executivo ou de outras esferas da administração.

A dependência excessiva do arbítrio do gestor para sua permanência no cargo ou para o reconhecimento de sua autoridade compromete a capacidade do controlador de agir com a imparcialidade e a firmeza exigidas para apontar irregularidades, prevenir desvios e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

A referida proposta, ao invés de fortalecer o controle interno, como demandado pelo TCE/RO em virtude de um diagnóstico alarmante, tende a enfraquecê-lo, tornando-o meramente decorativo ou instrumentalizado pela

gestão, o que seria um retrocesso em relação aos princípios da moralidade e da eficiência administrativa.

III.B.3. Analise da Proposta de Revogação dos Arts. 115-C, 115-E e 115-G: O Desmantelamento do Conselho Superior de Controle Interno e o Potencial Prejuízo à Autonomia e Efetividade.

O Art. 2º da Proposta de Emenda nº 004/2025 propõe a revogação dos artigos 115-C, 115-E e 115-G da Lei Orgânica do Município de Rio Crespo, que tratam da criação e funcionamento do Conselho Superior de Controle Interno.

A justificativa apresentada na mensagem é que "a estrutura prevista não se mostrou adequada à realidade institucional e orçamentária do Município, sendo possível assegurar a efetividade do controle interno por meio da estrutura da própria Controladoria Geral, em conformidade com os princípios da proporcionalidade e economicidade".

III.B.4. O Papel do Conselho Superior na Estrutura de Controle e o Mandamento do TCE/RO.

Um Conselho Superior de Controle Interno, em muitas estruturas de governança, é concebido como uma instância colegiada de alto nível, com o objetivo de fortalecer a independência do órgão de controle, fornecer diretrizes estratégicas e deliberar sobre questões de maior complexidade, além de blindar as decisões técnicas de influências externas.

Sua existência visa assegurar uma maior proteção contra a instrumentalização política, promover a colegialidade nas decisões e aprimorar a supervisão estratégica das atividades de controle. A instituição do Conselho visa resguardar "Órgão Central de Controle Interno" tenha "uma posição de autonomia e independência nas suas ações, ligada diretamente à prefeitura, sem vínculo hierárquico com outros órgãos" (Item III.3.12).

A revogação do Conselho Superior de Controle Interno, mesmo que não seja uma violação direta de uma determinação específica sobre a sua criação, deve ser analisada sob a ótica da autonomia e independência. Se o Conselho foi criado para cumprir uma função de fortalecimento do órgão de controle, sua supressão pode ser interpretada como um enfraquecimento da estrutura de independência que o TCE/RO tanto buscou garantir.

A autonomia do órgão central não se limita à sua posição no organograma, mas também à sua capacidade de resistir a pressões e tomar decisões técnicas sem interferências indevidas. Um conselho pode justamente ser um mecanismo institucional para disseminar a responsabilidade e proteger o Sistema de Controle Interno de eventuais represálias, conferindo maior robustez e credibilidade ao sistema. Ao remover essa instância, a proposta municipal pode, de fato, fragilizar a capacidade do sistema de controle interno de atuar com a autonomia e independência exigidas pela Constituição Federal e pelo Tribunal de Contas.

III.B.5. A Insuficiência da Justificativa da Proposta de Emenda.

A justificativa da Proposta de Emenda de que a estrutura do Conselho Superior "não se mostrou adequada à realidade institucional e orçamentária do Município" e que é possível "assegurar a efetividade do controle interno por meio da estrutura da própria Controladoria Geral, em conformidade com os princípios da proporcionalidade e economicidade" carece de fundamentação robusta no contexto atual.

O diagnóstico apresentado pelo TCE/RO no Acórdão APL TC 00163/24, amplamente detalhado no item III, mostrou que o relatório, revela que o sistema de controle interno em Rio Crespo, precisa de uma fortalecimento URGENTE.

Assim verdadeira economicidade na gestão pública é alcançada pela prevenção de irregularidades, pelo uso eficiente dos recursos e pela responsabilização dos gestores, frutos de um sistema de controle interno robusto e independente. A supressão de uma instância de governança, mesmo que por razões orçamentárias, sem a apresentação de um plano claro e comprovadamente eficaz para garantir a mesma ou superior autonomia e efetividade por outros meios, pode ser vista como um passo atrás no caminho para a adequação exigida pelo TCE/RO.

A municipalidade não pode invocar a "realidade institucional e orçamentária" para se desincumbir de uma obrigação constitucional e de determinações expressas de um Tribunal de Contas, especialmente quando essas obrigações visam sanar deficiências crônicas que impactam diretamente a boa gestão dos recursos públicos.

IV. ANÁLISE DE CONTROLE LEGISLATIVO DA PROPOSTA.

A Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Rio Crespo nº 004/2025, ao buscar alterar a composição e os requisitos para o cargo de Controlador Geral do Município e revogar a previsão do Conselho Superior de Controle Interno, incorre em flagrantes inconstitucionalidades e desrespeito às determinações do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

As alterações propostas, sob a égide da "racionalidade" e "economicidade", na verdade, representam um ESTRAGO Assombroso e um retrocesso significativo na estruturação de um sistema de controle interno eficaz, autônomo e independente, tão urgentemente necessário no cenário municipal, conforme diagnosticado pelo próprio TCE/RO.

Especificamente, a proposta de redação para o Art. 115-B, ao incluir "empregados públicos" na elegibilidade para o cargo de Controlador Geral e ao não exigir que o servidor pertença a uma "carreira de fiscalização e controle", contraria diretamente o entendimento do STF (RE n. 1.264.676/SC) e as determinações do TCE/RO (Acórdão APL TC 00163/24, Item III.3.2 e 3.3).

Essa diluição dos requisitos compromete a estabilidade, a especialização e, consequentemente, a autonomia e independência funcional que são intrínsecas ao efetivo exercício do controle. O cargo de Controlador Geral exige um profissional com garantias robustas contra ingerências políticas, e a sua vinculação a uma carreira estatutária específica para a função é a melhor forma de assegurar essa proteção.

A revogação dos artigos que preveem o Conselho Superior de Controle Interno, sob a justificativa de inadequação orçamentária, demonstra uma incompreensão da necessidade de fortalecimento das estruturas de governança e controle. Em um contexto onde o sistema de controle interno já foi classificado como ineficaz e de alto risco pelo TCE/RO, o desmantelamento de uma instância que, em tese, visa promover a colegialidade, a supervisão estratégica e a independência do controle, sem a apresentação de alternativas comprovadamente mais eficazes, fragiliza ainda mais a capacidade do município de atender às determinações do Tribunal de Contas para garantir a autonomia do órgão central de controle (Acórdão APL TC 00163/24, Item III.3.12). A busca pela economicidade não pode se sobrepor à legalidade e à

necessidade de um controle interno que funcione como verdadeiro guardião da probidade na gestão pública.

Diante desse cenário o presente relatório recomenda, de forma veemente e fundamentada, a rejeição integral da Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Rio Crespo nº 004/2025. É imperioso que o Município de Rio Crespo, ao invés de buscar alternativas que enfraquecem o sistema de controle, adote medidas que, de fato, promovam a adequação de sua Lei Orgânica e de sua estrutura de controle interno às exigências do Acórdão APL TC 00163/24 do TCE/RO e à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Destarte, em controle de legalidade "***a priori",*** a proposta não possui condições alguma de receber um aval desta comissão, eis que, ha graves contaminações no seu texto e afronta DIRETA ao Acórdão APL TC 00163/24 do TCE/RO.

VOTO DE INADMISSIBILIDADE

Ante o exposto, na forma do **art. 118, "caput"** do Regimento Interno, meu **VOTO é pela inadmissibilidade da PROPOSTA DE EMENDA A LEI ORGANICA DE RIO CRESPO-RO,** autuada no sistema SAPL, **P.E.O 4/2025 - Proposta de Emenda a Lei Orgânica** , com amparo no ***Art. 46, inciso I, alíneas a) e c), d) e Art. 47, inciso I***, da Lei Orgânicas de Rio Crespo-RO, c/c, com o **art. 44, inciso I,** *e suas alíneas, aplicáveis a espécie,* do Regimento Interno desta Casa de Leis, *OPINO,* pela impossibilidade de admissão da matéria legislativa em razão de vicio de inconstitucionalidade formal e material e afronta direta ao **art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988,** e vícios de ilegalidade e desrespeito da proposta de emenda a LOM, a Decisão Normativa materializada pelo **Acórdão APL-TC 00163/24 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO),** para assim fazer fazer remessa ao Presidente da MESA na forma do procedimento do Artigo 119, c/c 169, do R.I, para deliberação regimental do Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Rio Crespo-RO.

A Presidente da **Comissão de Constituição Redação e Justiça-CCRJ**, Vereadora, **ELISANA SIIACO DO CARMO**, acompanhou

Vereadora Relatora pela inadmissibilidade da **PROPOSTA Legislativa tratada no Parecer,** em razão dos apontamentos indicados ao qual endosso para os efeitos legais.

Após, o Membro da Comissão, **Vereador Diomar Antonio Castoldi**, acompanhou os termos do voto da VEREADORA RELATORA, em relação a inadmissibilidade da proposta.

PARECER DA COMISSÃO DE JUSTIÇA

A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO REDAÇÃO E JUSTIÇA, POR UNANIMIDADE, MANIFESTOU E **OPINOU PELA INADMISSIBILIDADE DA PROPOSTA DE EMENDA A LEI ORGANICA DE RIO CRESPO-RO,** autuada no sistema SAPL, **P.E.O 4/2025 - Proposta de Emenda a Lei Orgânica COM PROPOSTA DE ARQUIVAMENTO, NA FORMA DO ART. 69, DO REGIMENTO INTERNO, A SER REFERENDADO PELOS VEREADORES EM PLENÁRIO DESTE PARLAMENTO MUNICIPAL DE RIO CRESPO-RO.**

Sala das Sessões de 14 de agosto de 2025.

ELISANA SIRIACO DO CARMO
Vereadora Presidente da Comissão de Justiça

EDMATELMA RODRIGUES PINTO
Vereadora Relatora da Comissão de Justiça

DIOMAR ANTONIO CASTOLDI
Vereador Membro da Comissão de Justiça