PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 04/2026

AUTORIA: Poder Executivo

EMENTA: *"Dispõe sobre 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".*

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 jurídico/formais da proposição legislativa.

Quanto ao seu teor, cuida-se de proposição que visa promover alterações na estrutura administrativa municipal, especialmente no que se refere à nomenclatura de cargo em comissão e estrutura remuneratória.

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 adéqua 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 04/2026** tem por objetivo instituir normas que **promovem a alteração da nomenclatura** de cargos em comissão e reorganização da estrutura administrativa com a distribuição de atribuições a determinados cargos e remuneração em relação a alguns deles.

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.

No caso em análise, a matéria veiculada no Projeto de Lei Complementar insere-se no âmbito da competência legislativa do Município, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que lhe confere atribuição para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A organização administrativa, bem como a criação, alteração e reestruturação de cargos públicos no âmbito da Administração Municipal, constituem municipal. Assim, ao dispor sobre a nomenclatura e atribuições de cargos integrantes da estrutura administrativa municipal, o projeto se manifesta dentro dos limites constitucionais estabelecidos, não havendo usurpação de competência de outros entes federados.

Em uma segunda análise, a alteração da nomenclatura de cargo e a reorganização das atribuições de cargos em comissão do Poder Executivo, bem como de sua estrutura remuneratória, por meio de Projeto de Lei de iniciativa do Chefe do Executivo municipal, atende aos comandos constitucionais que estabelecem as matérias e os limites de competência para a deflagração do processo legislativo pelo Prefeito.

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 normas 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 iniciativa, 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.

III. 2 DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS RELATIVAS AOS CARGOS EM COMISSÃO (ART. 37, I, II e V, CF E TEMA 1.010 DO STF)

A presente proposição legislativa promove ajustes e reorganizações no âmbito dos cargos em comissão da Administração Pública Municipal, circunstância que impõe a necessidade de análise de sua compatibilidade com o art. 37 da Constituição Federal, notadamente seus incisos I, II e V.

---

[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

Dispõe os referidos dispositivos:

> "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;
>
> (...)
>
> 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;"**

Da interpretação dos dispositivos constitucionais, extrai-se que os cargos em comissão constituem exceção à regra do concurso público, devendo restringir-se, de forma estrita, ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades de natureza técnica, burocrática ou operacional.

No caso em análise, observa-se como ponto positivo o fato de a proposição estabelecer percentual mínimo de ocupação dos cargos em comissão por servidores efetivos, medida que se coaduna com o fortalecimento da profissionalização da Administração Pública e com a posição defendida pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Não obstante, verifica-se, em análise preliminar das atribuições previstas para determinados cargos, a existência de descrições que extrapolam, em tese, o âmbito das funções de direção, chefia e assessoramento, adentrando em atividades de natureza eminentemente técnica e operacional, tais como execução direta de rotinas administrativas e atividades burocráticas.

Tal circunstância revela-se contrária ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal, que ao julgar o Tema 1.010 da Repercussão Geral (RE nº 1.041.210/SP, Rel.

Min. Dias Toffoli), firmou entendimento no sentido de que a criação de cargos em comissão somente se legitima quando observados requisitos estritos de constitucionalidade.

Nesse sentido, o STF firmou a seguinte tese com repercussão geral reconhecida:

> "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."

No julgamento do referido caso, merece destaque a manifestação exarada pelo ministro relator Dias Toffoli em seu voto (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).**

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:

---

[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.

> "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)"

Com efeito, observa-se que cargos classificados como "assessor técnico" possuem atribuições que vão além do assessoramento, envolvendo execução direta de atividades especializadas.

Para facilitar a indicação dos cargos que se encontram em desacordo com a posição firmada pelo STF, por haver confusão entre as naturezas de cargos em comissão e cargos de provimento efetivo, faço uma lista indicando-os nominalmente:

CARGOS (Código e nomenclatura)

“11 - Assessor Técnico de Serviços de Engenharia”
“12 - Assessor Técnico de Serviços de Arquitetura”
“13 - Assessor Técnico de Serviços Topográficos”
“14- Assessor Técnico de Serviços Elétricos”
“15- Assessor Técnico em Engenharia Mecânica”
“16- Assessor Técnico (Encarregado da Lei Geral de Proteção de Dados)”
“17 - Assessor de Gestão de Tecnologia da Informação da Lei Geral de Proteção de Dados”
“7- Auditor Clínico Hospitalar”

No caso em análise, verifica-se que os cargos em questão, não obstante formalmente qualificados como de assessoramento, apresentam, em suas atribuições, diversas atividades que extrapolam os limites constitucionais impostos aos cargos de provimento em comissão, na medida em que envolvem o desempenho de funções de natureza eminentemente técnica, operacional e burocrática.

Com efeito, identificou-se atribuições relacionadas à elaboração de projetos, emissão de pareceres técnicos, atividades de auditoria, bem como diversas atividades técnicas em áreas como engenharia, contabilidade, tecnologia da informação e saúde, as quais, por sua própria natureza, demandam qualificação profissional específica e se inserem no âmbito das funções típicas de cargos efetivos.

Nesse sentido, como já manifestado em outras oportunidades, ainda que a denominação dos cargos remeta à ideia de assessoramento, o conteúdo material das atribuições evidencia que são atribuições típicas de cargo de provimento efetivo, revelando descompasso com o disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, que restringe os cargos em comissão às funções de direção, conforme reiteradamente assentado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

III.3 DA VERIFICAÇÃO DOS ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE FISCAL DA PROPOSTA LEGISLATIVA.

No que tange aos aspectos de responsabilidade fiscal, verifica-se que o presente Projeto de Lei Complementar foi instruído com os documentos exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), atendendo aos requisitos legais pertinentes à criação e/ou alteração de despesa pública.

Com efeito, dispõe o art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> "Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17."

Por sua vez, o art. 16 da mesma norma estabelece regras importantes:

> "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 subsequentes;
> 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."

No mesmo sentido, o art. 17 dispõe:

> "Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.
> § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.
> § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa."

No caso em análise, constata-se que o projeto foi acompanhado da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, bem como da declaração do ordenador de despesas quanto à adequação e compatibilidade com as peças orçamentárias, atendendo, portanto, às exigências previstas nos dispositivos acima transcritos.

Ademais, observa-se a compatibilidade da proposição com os limites de despesa com pessoal, nos termos dos arts. 18 a 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 169 da Constituição Federal, não havendo indícios de extrapolação dos limites legais, conforme se depreende da manifestação técnica do Órgão com tal atribuição.

No âmbito do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, cumpre destacar o disposto no art. 113:

> "Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá estar acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

Também nesse ponto, verifica-se que o projeto atende à exigência constitucional, na medida em que se encontra devidamente instruído com os demonstrativos necessários.

Dessa forma, conclui-se que o Projeto de Lei Complementar atende aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não havendo óbice de natureza fiscal à sua regular tramitação.

IV. DA CONCLUSÃO.

Assim, em pese a regularidade fiscal do proposta legislativa, opino **DESFAVORAVELMENTE à sua tramitação**, por inconstitucionalidade material, uma vez que as atribuições previstas para determinados cargos em comissão extrapolam as funções de direção, chefia e assessoramento, adentrando em atividades de natureza técnica, burocrática e operacional, em afronta ao disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal e em sentido contrário ao Tema 1.010 do STF.

Para o STF, a criação de cargos em comissão somente se legitima quando destinada estritamente às funções de direção, chefia e assessoramento, não sendo admissível sua utilização para o desempenho de atividades típicas de cargos efetivos, sob pena de violação à regra do concurso público.

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

Rolim de Moura, RO, 02 de abril de 2026.

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: 2026-04-02 11:00:13
Foxit Reader Versão: 9.3.0

JORGE GALINDO LEITE
Procurador Jurídico OAB/RO n° 7137