PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 05/2026

AUTORIA: Poder Executivo

EMENTA: *"Altera a Lei Complementar nº 258, de 30 de maio de 2018, que: "Aperfeiçoa Autarquia Municipal de Esporte de Rolim de Moura; revoga a Leis Complementares nº 81/2011 e 115/2012 outras providências."*

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO E REDEFINIÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ATIVIDADES TÉCNICAS, BUROCRÁTICAS E OPERACIONAIS. VIOLAÇÃO À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. ART. 37, I, II e V, CF E TEMA 1.010 DO STF. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PARECER DESFAVORÁVEL.

- Embora formalmente constitucional quanto à competência e iniciativa, o projeto viola o art. 37, I, II e V, da CRFB/88, ao prever cargos em comissão para funções incompatíveis com direção, chefia e assessoramento.
- O STF firmou entendimento, em sede de Repercussão Geral, de que atividades burocráticas, técnicas e operacionais devem ser exercidas por servidores ocupantes de cargos de provimento efetivos, mediante concurso público.
- O Projeto pretende criar/redefinir cargos em comissão com atribuições típicas de cargos efetivos, em afronta ao art. 37, V, da Constituição Federal e à jurisprudência do STF.
- Parecer Jurídico desfavorável.

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 proposição que visa promover alterações na estrutura administrativa da Autarquia Municipal de Esportes de Rolim de Moura - AMERO-

LIM, especialmente no que se refere a reorganização e redefinição de cargos em comissão, fixando suas atribuições e remunerações.

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 05/2026** tem por objetivo promover alterações na estrutura administrativa da Autarquia Municipal de Esportes, mediante a reorganização de cargos e definição de suas atribuições e remuneração.

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.

Inicialmente, insta manifestar, que as entidades administrativas constituídas sob a forma de autarquias podem ser conceituadas como pessoas jurídicas de direito público, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, cuja criação ocorre mediante lei, para desempenho de atividades típicas de Estado.

Tais entidades são se subordinam hierarquicamente ao Ente Público que as criação, mas sofrem dele controle finalístico, em que se verifica se a atuação do entre descentralizado está atuando conforme o postulado da legalidade e conforme aos fins para as quais foram criadas.

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, transformação e estruturação de cargos públicos no âmbito da Administração Municipal, seja direta ou indireta, constituem matéria de interesse local, não havendo, portanto, usurpação de competência de outros entes federativos. 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 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 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. Assim, nesses julgados ficam implícitos as atribuições do Chefe do Executivo de alterar as regras que regem a estrutura dos quadros da Administração Pública do Poder Executivo.

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.

Dispõe os referidos dispositivos:

---

[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

> "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, restringindo-se, extritamente, ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades de natureza técnica, burocrática ou operacional.

Da análise das atribuições previstas no projeto, verifica-se que determinados cargos, embora formalmente classificados como de provimento em comissão, apresentam atribuições que extrapolam tais limites constitucionais.

Com efeito, cargos como Monitor, Administrador de Unidade Esportiva e Administrador Geral do Estádio Ângelo Cassol envolvem atividades de natureza operacional, administrativa e técnica, tais como execução de rotinas, gestão direta de unidades e acompanhamento de atividades esportivas.

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:

> "EMENTA:

[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)"

Nesse sentido, como já manifestado em outras oportunidades, ainda que a denominação dos cargos remeta à cargos em comissão, 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, chefia e assessoramento conforme reiteradamente assentado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia também é peremptório ao afirmar a inconstitucionalidade de leis que criam cargos em comissão para o exercício de fun-

ções técnicas e burocráticas, sob pena de desvirtuar o caráter excepcional dos cargos em comissão. Recentíssimo julgado tratou de caso concreto semelhante:

> "EMENTA
>
> Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Cargos em comissão. Inconstitucionalidade material parcial.
> I. Caso em exame
> 1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia em face da Lei Municipal nº 3.489/2022, que dispõe sobre a estrutura organizacional de cargos em comissão e funções gratificadas da Fundação Cultural de Ji-Paraná, alegando vício formal por ausência de impacto financeiro e vício material pela criação de cargos com atribuições técnicas e burocráticas.
> II. Questão em discussão
> 2. Há duas questões em discussão: (i) saber se a ausência de indicação de fonte de custeio e estimativa de impacto financeiro configura inconstitucionalidade formal; (ii) saber se os cargos em comissão criados possuem atribuições compatíveis com as funções de direção, chefia e assessoramento exigidas pela Constituição.
> III. Razões de decidir
> 3. Além de ter sido demonstrada a elaboração de estudo de impacto financeiro no processo legislativo, eventual ausência de indicação específica da fonte de custeio não enseja, por si só, a inconstitucionalidade formal da norma.
> 4. A Constituição Federal admite cargos em comissão apenas para funções de direção, chefia e assessoramento, vedando sua utilização para atividades técnicas, burocráticas ou operacionais.
> **5. A análise das atribuições dos cargos impugnados evidencia que diversas funções possuem natureza técnica e executiva, incompatíveis com o regime de livre nomeação.**
> **6. A criação indiscriminada de cargos comissionados desvirtua a exceção constitucional e viola os princípios da impessoalidade, moralidade e do concurso público.**
> 7. A modulação de efeitos mostra-se necessária para preservar a segurança jurídica e a boa-fé dos servidores, evitando-se prejuízos decorrentes da retroatividade da decisão.
> IV. Dispositivo e tese
> 8. Pedido procedente.
> Tese de julgamento: "1. A ausência de indicação específica da fonte de custeio não implica, por si só, inconstitucionalidade formal, notadamente quando comprovada prévia elaboração de estudo de impacto financeiro.
> **2. É inconstitucional a criação de cargos em comissão para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou operacionais, por violação ao art. 37, II e V, da Constituição Federal.**"

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, II e V; ADCT, art. 113; Constituição do Estado de Rondônia, art. 11.
Jurisprudência relevante citada: STF, RE 1.041.210 (Tema 1.010); STF, ADI 6102; TJRO, ADI 0805097-22.2024.8.22.0000."

III.3 DA RESPONSABILIDADE FISCAL DA PROPOSTA.

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 os 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.

Rolim de Moura, RO, 15 de maio 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: 2026-05-15 12:37:05
Foxit Reader Versão: 9.3.0

JORGE GALINDO LEITE
Procurador Jurídico OAB/RO n° 7137