



PARECER JURÍDICO Nº 95/2025

Referência: Projeto de Resolução nº 07/2025-L

Autoria: Mesa Diretora

Assunto: Altera a Resolução nº 2, de 25/10/2019, que “Dispõe sobre a reestruturação administrativa da Câmara Municipal de São Roque, Estado de São Paulo, e dá outras providências”.

Ementa: PROJETO DE RESOLUÇÃO. CRIAÇÃO DE CARGO DE PROVIMENTO EFETIVO. CONTROLADOR INTERNO. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Resolução nº 07, de 14 de abril de 2025, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de motivos ao Projeto de Resolução nº 07/2025-L; **2.** Minuta do Projeto contendo os Anexos; **3.** Impacto.

O Projeto de Resolução nº 07/2025-L visa a criação do cargo de controlador interno no âmbito da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque decorre da obrigatoriedade estabelecida no artigo 74 da Constituição Federal, que impõe aos Poderes Executivo e Legislativo o dever de manter, de forma autônoma, sistemas de controle interno voltados ao apoio técnico do controle externo no exercício de sua missão institucional. Nos termos da Exposição de Motivos:

A medida visa assegurar maior eficiência, transparência e regularidade na gestão dos recursos públicos, viabilizando o exercício estruturado, contínuo e preventivo das funções de fiscalização interna sobre os atos administrativos, contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais do Legislativo municipal.

Além da previsão constitucional, a proposta observa as diretrizes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que recomenda expressamente a institucionalização do controle interno no Poder Legislativo como instrumento de governança, prevenção de falhas e promoção da integridade pública.

A iniciativa não implica aumento desproporcional de despesas nem ampliação indevida da estrutura administrativa, configurando-se como

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

medida pontual, necessária e estratégica para o aperfeiçoamento da função legislativa e o cumprimento das exigências legais aplicáveis à administração pública.

Trata-se, portanto, de proposição compatível com os princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência, apta a fortalecer institucionalmente a Câmara Municipal e a consolidar práticas de gestão pública alinhadas aos parâmetros constitucionais e às recomendações dos órgãos de controle.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação. Eis a síntese do necessário.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO DE RESOLUÇÃO

Do ponto de vista jurídico, cumpre-nos analisar o Projeto de Resolução nº 07/2025-L sob dois aspectos fundamentais: **1.** quanto ao seu aspecto formal; **2.** quanto ao seu aspecto material. É o que passamos a fazer, separadamente, em tópico próprio

Nos termos do art. 210, § 1º, c, da Resolução nº 13, de 30 de outubro de 1991, o Projeto de Resolução é a proposição destinada a regular assuntos de economia interna da Câmara, de natureza político-administrativa, constituindo matéria que demanda tal espécie normativa, a elaboração e reforma do próprio Regimento Interno.

No que tange à iniciativa, o Projeto de Resolução está em consonância com as disposições Regimentais, que traz competência da Mesa Diretora, das Comissões ou dos Vereadores, havendo exclusividade em determinadas matérias.

Diferentemente dos demais processos legislativos, a Constituição Federal não regulamenta o procedimento para a elaboração da Resolução, cabendo ao Regimento Interno de cada Casa Legislativa disciplinar. Assim, a presente propositura trata de matéria *interna corporis*, com a utilização da competência legislativa própria primária, conforme se depreende de previsão regimental, a saber:

Art. 210. Projeto de Resolução é a proposição destinada a regular assuntos de economia interna da Câmara, de natureza político

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

administrativa e versará sobre a sua Secretaria Administrativa, a Mesa e os Vereadores.

Ou seja, a Resolução constitui deliberação político-administrativa do Plenário sobre matéria de exclusiva competência e de interesse interno da Câmara, promulgada por seu Presidente.

Na lição clássica de Hely Lopes Meirelles¹, a Resolução “presta-se à aprovação do Regimento Interno da Câmara; criação, transformação e extinção dos seus cargos e funções; concessão de licença a vereador; organização dos serviços da Mesa; e regência de outras atividades internas da Câmara”.

É salutar que a normatização de funcionamento interno sempre deverá respeitar aos Princípios da Administração Pública, especialmente no que tange ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Ainda sob o aspecto da Constituição da República Federativa do Brasil, dispõe o art. 169, §1º, cujo o teor foi reproduzido também no art. 169 da Constituição do Estado de São Paulo, nenhum Projeto que implique criação ou aumento de despesas públicas, poderá ser aprovado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis próprios para atender ao novo cargo.

Fato é que Constituição Federal dispõe, em seu art. 51, IV e art. 52, XIII, que compete, respectivamente, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. *In casu*, retira do Projeto:

Art. 1º Fica criado o cargo de provimento efetivo de Controlador Interno, cujas descrição, requisito de investidura, carga horária, lotação e demais informações pertinentes constam dos Anexos de I a V desta Resolução.

A redação fornecida pelo Constituinte Derivado Reformador através da Emenda Constitucional nº 19/1988, é aplicada por simetria aos

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. – 21. ed. atual. por Giovani da Silva Corralo. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 573.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Poderes Legislativo dos Estados e dos Municípios. Nesta senda, há redação semelhante na Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

[...]

III - dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Não de outra forma prescreve o art. 20, VI, da Lei Orgânica do Município de São Roque que compete exclusivamente à Câmara de Vereadores, entre outras, criar, transformar e extinguir cargos, funções e empregos públicos de seus serviços, fixar os respectivos vencimentos e nomear, exonerar e demitir seus servidores.

Fato é que já se tem pacífico na jurisprudência estadual que o cargo de controlador interno deve ser ocupado por servidor público efetivo, não comissionado, em razão da sua natureza técnica, não havendo no que se falar em cargo de assessoramento, chefia ou direção. Não se admite outra forma, senão, o provimento efetivo. No bojo do Projeto consta:

Art. 3º Fica acrescida ao Anexo II — Descrição dos Cargos da Resolução nº 2, de 25/02/2019, a descrição do cargo de Controlador Interno, conforme o Anexo II desta Resolução, que passará a vigorar com a seguinte redação:

“ANEXO II – DESCRIÇÃO DE CARGOS

(...)

1 – CARGOS EFETIVOS

(...)

Controlador Interno

Descrição: Controla e fiscaliza a execução orçamentária;
Acompanha e avalia o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias;
Avalia a execução dos programas e dos orçamentos quanto ao cumprimento das metas físicas e financeiras;
Verifica a legalidade dos atos de gestão de governo e avalia os resultados quanto à eficácia, eficiência e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
Avalia os custos das obras e serviços realizados pela Câmara Municipal;
Verifica a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Fiscaliza o cumprimento das medidas adotadas para retorno das despesas de pessoal aos limites estabelecidos no regramento jurídico; Acompanha o cumprimento dos limites de gastos do Poder Legislativo Municipal;

Desempenha suas funções em estrito cumprimento das normas de Controle interno editadas;

Propõe à Mesa a elaboração e atualização ou a adequação das normas de Controle Interno;

Informa à Mesa, para as providências necessárias, a ocorrência de atos ilegais, ilegítimos, irregulares ou antieconômico de que resultem ou não em danos ao erário;

Programa e organiza auditorias com periodicidade pelo menos anual;

Manifesta-se, expressamente, sobre as contas anuais da Câmara Municipal, com o devido atestado dos mesmos de que tomaram conhecimento das conclusões nela contida;

Encaminha, quando solicitado, ao Tribunal de Contas Relatório de Auditoria e manifestação sobre eventuais irregularidades da Câmara Municipal, com indicação das providências adotadas e a adotar para corrigir eventuais ilegalidades ou irregularidades, ressarcir danos causados ao erário, ou evitar a ocorrência de falhas semelhantes;

Sugere à Mesa instauração de Processo Administrativo nos casos de identificação de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte danos ao erário e nos casos de descumprimento de norma de controle interno caracterizado como grave infração a norma constitucional ou legal;

Sugere à Mesa, que solicitem ao Tribunal de Contas a realização de auditorias especiais;

Dá conhecimento ao Tribunal de Contas sobre irregularidades ou ilegalidades apuradas, com indicação das providências adotadas ou a adotar para ressarcimento de eventuais danos causados ao erário e para corrigir e evitar novas falhas;

Assiste a Câmara Municipal no controle interno da legalidade dos atos administrativos a serem por ela praticados ou já efetivados;

Executa outras tarefas compatíveis com as exigências para o exercício da função."

Verifica-se que inexistente previsão de atribuições de assessoramento, chefia e direção, para as quais se empenhe relação de confiança, e sim funções técnicas, burocráticas, ordinárias ou profissionais às quais é reservado o provimento efetivo precedido de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, como apanágio dos princípios de moralidade, impessoalidade e eficiência. Neste sentido:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Vitória Brasil. Pretensão destinada à declaração de inconstitucionalidade do § 1º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 839, de 28 de abril de 2022, do Município de Vitória Brasil, que "**Cria o cargo de provimento efetivo de controlador interno e dá outras providências**". Dispositivo legal que preserva os vícios de inconstitucionalidade da função gratificada para o desempenho da atividade de controlador interno instituída pela Lei nº 568, de 29 de outubro de 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Inadmissibilidade. **Função que não possui atribuição de assessoramento, chefia ou direção. Necessidade de criação de cargo de provimento efetivo. Incidência do Tema de Repercussão Geral nº 1.010/STF.** Vício material caracterizado. Ofensa aos arts. 35, 111; 115, incisos II e V; e 150, todos da Constituição Estadual/SP. Inconstitucionalidade do § 1º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 839, de 28 de abril de 2022, do Município de Vitória Brasil, observada, no entanto, a natureza alimentar e irrepetível das verbas pagas, bem como a modulação dos efeitos da presente decisão. Precedentes. AÇÃO PROCEDENTE, com modulação de efeitos. (TJ-SP - ADI: 20543503520228260000 SP 2054350-35 .2022.8.26.0000, Relator.: Jarbas Gomes, Data de Julgamento: 08/03/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/03/2023)

Ação direta de inconstitucionalidade – Questionamento da inconstitucionalidade material na criação de cargos de provimento em comissão que não dizem respeito a atribuições de assessoramento, chefia e organização – [...] Cargos de natureza técnica, burocrática e meramente administrativa – Ausência de caráter de função de confiança, chefia ou assessoramento a justificar o cargo em comissão – Contrariedade aos artigos 111, 115, inciso II e V e 155 da Constituição do Estado de São Paulo e 37, inciso II e V do Constituição Federal – Tema 1.010 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal – Cargos relativos ao magistério são reservados a profissionais concursados que ocupam cargo de provimento efetivo – **Controlador Interno – Atribuições de caráter técnico e profissionais, segundo artigo 35 da Constituição do Estado de São Paulo, em reprodução obrigatória ao artigo 74 da Constituição Federal – Precedentes deste Col . Órgão Especial – Pedido julgado procedente – Modulação dos efeitos e irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé – Ação julgada procedente.**

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2253987-30.2023.8 .26.0000 São Paulo, Relator.: Marcia Dalla Déa Barone, Data de Julgamento: 08/05/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/05/2024)

Assim, as atribuições exercidas pelo servidor do Controle Interno são técnicas, conforme se depreende do art. 35 da Constituição Estadual, que reproduz o art. 74 da Constituição Federal, o que foi explicitado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 1.264.676/SC), a exigir a criação de posto de provimento efetivo.

Diante do exposto, retira-se atribuições técnico-profissionais que se afastam de qualquer relação especial de fidúcia para concepção, transmissão, gestão e controle de diretrizes políticas, incompatíveis com os incisos II e V do art. 115 da Constituição do Estado. E Para cumprir essa missão institucional, a Câmara Municipal cumpre o dever do posto de provimento efetivo, à vista do caráter profissional da função.

Outrossim, no que diz respeito ao mérito da matéria posta em discussão, a análise última cabe aos vereadores, aprovando ou reprovando o presente

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Projeto de Resolução, conforme discussão prévia a acontecer em Plenário. Cabe-nos, em sede de análise jurídica, informar que a matéria objeto do presente Projeto não apresenta impedimentos legais e constitucionais que possam barrar sua normal tramitação.

A redação do Projeto de Resolução nº 07/2025-L é coerente e objetiva, uma vez que foram atendidas as disposições da Lei Complementar nº 95/1998, a qual define os parâmetros redacionais mínimos para a criação e edição de conteúdo legislativo.

Nesse sentido, observo a constitucionalidade e legalidade do Projeto, elaborado em consonância com a Constituição Federal e a legislação federal pertinente, porquanto não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opino favoravelmente à propositura, cujo Projeto de Resolução nº 07/2025-L da Mesa Diretora deverá ser encaminhado para a Comissão Permanente de “Constituição, Justiça e Redação” para fins de emissão de Parecer.

Nos termos do art. 372, § 1º, do próprio Regimento Interno desta Casa, sua aprovação dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, única discussão e votação nominal.

É o parecer.

São Roque, 15 de abril de 2025.

Mara Augusta Ferreira Cruz

Procuradora Jurídica

OAB/SP nº 353.034