

Porto Alegre, 12 de dezembro de 2017.

**Orientação Técnica IGAM nº 32.747/2017.**

**I.** O Poder Legislativo de Uruguaiana, RS, solicita orientação quanto ao Projeto de Lei Complementar nº 11, de 2017, que *“Institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Uruguaiana, e dá outras providências”*.

**II.** A iniciativa legislativa para dispor sobre o Estatuto dos Servidores do Município é privativa do Prefeito, com fundamento na Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, “b”<sup>1</sup>), aplicado por simetria aos municípios.

De acordo com o *caput* do art. 80, da Lei Orgânica, a espécie legislativa apropriada é lei complementar, portanto, adequada a apresentação da proposição através de projeto de lei complementar<sup>2</sup>.

**III.** Acerca dos questionamentos apresentados pelo consultante:

Solicitamos análise também quanto: Projeto de Lei Complementar o Executivo pode solicitar Regime de Urgência?

Este Projeto, estabelece princípios gerais do sistema de forma orgânica e prove completamente a matéria tratada suminando-se aos art. 80 §1º §2º §3º da L.O. combinado com os arts. 187 a 190 do R.I.?

<sup>1</sup> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II – disponham sobre:

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

<sup>2</sup> Art. 80 - São objetos de lei complementar, dentre outros, as Leis do Plano Diretor, Código Tributário e Fiscal, Lei do Meio Ambiente, Estatuto dos Funcionários Públicos e Plano de Carreira dos Servidores Municipais.

§ 1º - Os projetos de lei complementar serão revistos por Comissão Especial da Câmara.

§ 2º - Dos projetos de Códigos e respectivas exposições de motivos, antes de submetidos à discussão da Câmara, será dada a divulgação com maior amplitude possível. § 3º - Dentro de quinze dias, a partir da data da publicação dos projetos referidos no parágrafo anterior, qualquer entidade organizada da sociedade civil poderá apresentar emendas ao Poder Legislativo.

O projeto foi apresentado em 07/12 e pretende-se sua apresentação em plenário para 14/12, tal celeridade poderá ser questionada futuramente ou judicialmente?

Para tanto, encaminhamos, cópia dos documentos oriundos do Poder Executivo.

Sobre a tramitação legislativa de projeto de lei complementar, é importante destacar que não é possível ser aplicado o regime de urgência. Isso porque em matérias que são objeto de leis complementares, o processo legislativo não segue rito ordinário, mas sim especial, o que impede a aplicação de tramitação em regime de urgência.

Desta forma, o prazo de 45 dias para que a Câmara Municipal aprecie a matéria, constante no art. 82 da Lei Orgânica Municipal, não se aplica no presente caso.

Portanto, cabe ao Presidente da Câmara observar o devido processo legislativo e indeferir o pedido do Prefeito para que o projeto de lei complementar siga sua tramitação pelo rito especial, no qual, mesmo com justificativa do Prefeito, não será admitido o regime de urgência.

Acerca do segundo questionamento, a Lei Orgânica Municipal dispõe:

Art. 80. São objetos de lei complementar, dentre outros, as Leis do Plano Diretor, Código Tributário e Fiscal, Lei do Meio Ambiente, Estatuto dos Funcionários Públicos e Plano de Carreira dos Servidores Municipais.

§ 1º Os projetos de lei complementar serão revistos por Comissão Especial da Câmara.

§ 2º Dos projetos de Códigos e respectivas exposições de motivos, antes de submetidos à discussão da Câmara, será dada a divulgação com maior amplitude possível.

§ 3º Dentro de quinze dias, a partir da data da publicação dos projetos referidos no parágrafo anterior, qualquer e entidade organizada da sociedade civil poderá apresentar emendas ao Poder Legislativo. (Grifou-se)

O Regimento Interno da Câmara Municipal no Capítulo VI que trata dos processos especiais, conceitua “Código” para fins de aplicação do art. 80 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 187 - Código é a reunião de disposições legais sobre a mesma matéria, de modo orgânico e sistemático, visando estabelecer os princípios gerais do sistema adotado e a prover completamente a matéria tratada.

Art. 188 - Os projetos de códigos, depois de apresentados ao Plenário serão publicados, remetendo-se cópia à Secretaria Administrativa, onde permanecerão à disposição dos vereadores, sendo, após, encaminhados à Comissão de Justiça e Redação.

§ 1º - Durante o prazo de trinta (30) dias poderão os vereadores encaminhar à Comissão emendas ao projetos.

§ 2º - A Comissão terá mais trinta (30) dias para exarar parecer ao projeto e às emendas apresentadas.

§ 3º - Decorrido o prazo, ou antes desse decurso, se a Comissão antecipar o seu parecer, entrará o processo para a pauta da Ordem do Dia.

De imediato é necessário verificar o enquadramento da matéria proposta no PLC nº 11, de 2017, no conceito de código atribuído pelo Regimento Interno da Câmara. E, para isso, utilizamos da doutrina de Celso de Mello para conceituar *"regime jurídico único dos servidores"*, o qual encontra raiz constitucional no art. 39, cuja redação foi restabelecida pelo STF pela ADI n. 2.135/ DF, em 02 de agosto de 2007<sup>3</sup>:

O Ministro José Celso de Mello Filho, sobre “Regime Jurídico dos Servidores Públicos”, assim doutrina: “É o conjunto de regras que disciplinam os diversos aspectos das relações estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. A expressão regime jurídico único dos servidores públicos, que é ampla, abrange todas as normas relativas: a) as formas de provimento; b) às formas de nomeação; c) à realização do concurso; d) à posse. e) ao exercício, inclusive hipótese de afastamento, de dispensa de hipóteses de vacância; g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; i) às reposições salariais e de vencimentos; j) ao horário de trabalho e ponto, inclusive regimes especiais de trabalho. k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações diárias, ajuda de custo e acumulações remuneradas; l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadorias, m) aos deveres e proibições; n) às penalidades e sua aplicação; o) ao processo administrativo” (Constituição Federal Anotada, Saraiva, 1984, p. 167; também ADIn. 766/RS).

(Grifou-se)

Ainda, transcreve-se a doutrina de Júlio Bernardo Carmos:

Como resultante do regime estatutário temos: “a) conjunto de regras e regulamentos impostos unilateralmente pelo Estado; b) recrutamento mediante nomeação, isto é, decisão unilateral da autoridade pública; c) uniformização de condições impostas a todos os servidores; d) alterabilidade do regime por parte da Administração Pública; e) irredutibilidade dos benefícios outorgados; f) proibição de

<sup>3</sup> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

ampliação arbitrária de vantagens, regras essas que em seu conjunto se aplicam a servidor vinculado à atividade administrativa típica, onde prevalece o interesse do Poder Público” (Júlio Bernardo Carmos, Ed. NDJ LTDA, 1992, SP, p. 533).  
(Grifou-se)

O *caput* do art. 80 da Lei Orgânica Municipal coloca o Estatuto dos Servidores dentre as leis que detém status de código. O Regimento Interno, conceitua o que é considerado código, assim, do art. 187 do RI, extrai-se o seguinte texto:

Art. 187 Código é a reunião de disposições legais sobre a mesma matéria, de modo orgânico e sistemático, visando estabelecer os princípios gerais do sistema adotado e a prover completamente a matéria tratada.  
(Grifou-se).

Ambos os doutrinadores conceituam “*regime jurídico único dos servidores*”, como um conjunto de regras que disciplinam à relação estatutária, no caso, do Município com os seus servidores e que abrange todas as normas relativas a esta relação jurídica administrativa.

Neste primeiro aspecto, é possível enquadrar o “*regime jurídico único dos servidores*” no conceito de código atribuído pelo Regimento Interno da Câmara, quando dispõe que é “a reunião de disposições legais sobre a mesma matéria [...] prover completamente a matéria tratada”, o que remete à regulamentação da relação estatutária do Município com os seus servidores em um mesmo diploma legal e reunião de todas as disposições que disciplina este vínculo de cunho administrativo.

Ainda, destaca-se o conceito de Estatuto atribuído pelo Dicionário Aurélio<sup>4</sup>:

- Decreto, lei.
- 2 - Regra ou norma de funcionamento.
- 3 - Condição ou situação de uma pessoa ou entidade.
- 4 - Regulamento ou lei orgânica que rege um Estado, alguma corporação, sociedade, associação, estabelecimento, etc.

Nota-se que mais uma vez a matéria apresentada pelo PLC nº 11, de 2017, remete ao conceito de código previsto no Regimento Interno da Câmara, quando no art. 187, consta “[...] modo orgânico e sistemático”.

Portanto, diante do estudo realizado, é possível concluir que ao PLC nº 11, de 2017, aplica-se as regras do processo legislativo com fundamento nos §§ 2º e 3º, do art. 80 da Lei Orgânica Municipal, combinado com o art. 187 e seguintes do Regimento Interno, o que reforça mais uma vez o afastamento da matéria ser processada em regime de urgência, ou seja, em rito sumário com prazo exíguo, visto

<sup>4</sup>Publicado em: 24/09/2014, revisado em: 27/02/2017. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/estatuto>>. Acesso em: 10 Dez. 2017

que o § 4º do art. 64, da CF, prevê que não se aplica o regime de urgência aos projetos de código.

Ainda, destaca-se que no processo legislativo em questão deverá ser observado o disposto no § 1º do art. 80, da Lei Orgânica Municipal.

Quanto ao terceiro questionamento, é importante registrar a doutrina de JOSÉ NILO DE CASTRO (Direito municipal positivo, nº 4.1.5, p. 99, 2ª Ed., Belo Horizonte, 1992):

Os princípios norteadores do processo legislativo, de que cogitam os artigos 59 e seguintes, até 69, da Constituição Federal, aplicam-se aos Estados e aos Municípios, como o ciclo e o procedimento das feituras das leis, a saber, a iniciativa, a tramitação do Legislativo, a deliberação, o quórum, a sanção (expressa ou tácita), o voto e a promulgação.

Desta forma, posiciona-se pela observância, no âmbito municipal, do modelo constante na Constituição Federal em face do processo legislativo. Assim, o desatendimento das normas que rege o processo legislativo, resulta no risco da futura norma ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>5</sup>.

**IV.** No que diz respeito ao conteúdo do projeto de lei complementar, passa-se à análise dos dispositivos com as devidas considerações e indicações pertinentes:

#### **a) Disposições Preliminares**

O Título I traz as regras gerais que devem constar em um Regime Jurídico, nos parâmetros estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Traz, por exemplo, as definições de cargo público e sua forma de ingresso, cargos em comissão, função de confiança, definições essas que são essenciais à interpretação do restante do conteúdo da norma.

<sup>5</sup> EMENTA: ação direta de inconstitucionalidade. Lei federal nº 11.516/07. Criação do instituto chico mendes de conservação da biodiversidade. Legitimidade da associação nacional dos servidores do ibama. Entidade de classe de âmbito nacional. Violação do art. 62, caput e § 9º, da constituição. Não emissão de parecer pela comissão mista parlamentar. Inconstitucionalidade dos artigos 5º, caput, e 6º, caput e parágrafos 1º e 2º, da resolução nº 1 de 2002 do congresso nacional. Modulação dos efeitos temporais da nulidade (art. 27 da lei 9.868/99). Ação direta parcialmente procedente.(...) (...) Cabe ao Judiciário afirmar o devido processo legislativo, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos que desrespeitem os trâmites de aprovação previstos na Carta. Ao agir desse modo, não se entende haver intervenção no Poder Legislativo, pois o Judiciário justamente contribuirá para a saúde democrática da comunidade e para a consolidação de um Estado Democrático de Direito em que as normas são frutos de verdadeira discussão, e não produto de troca entre partidos e poderes." (In: CLÉVE, Clémerson Merlin. *Medidas Provisórias*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2010. P. 178-180. V. Tb. CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: RT, 2008. P. 285)

É importante que os conceitos se alinhem ao que prevê o Projeto de LC nº 12, de 2017, que trata do RPPS, pois é necessário evitar produção normativa de conceitos legais diferentes sobre o mesmo instituto, como por exemplo, a definição de cargo público.

Desta forma, orienta-se que seja verificado o alinhamento dos conceitos e definições trazidos em ambos os projetos, a fim de que estejam conectados, sem definições distintas.

Quanto à previsão de ingresso no serviço público municipal, a Constituição Federal no inciso I do art. 37, permite que os cargos, empregos e funções públicas sejam acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

O projeto na forma redigida não permite que brasileiros naturalizados ou estrangeiros possam ser investidos em cargo público no Município, o que deve ser ajustado, uma vez que o art. 37, da CF, traz as diretrizes para preenchimento dos cargos, empregos e funções públicas. Assim, a viabilidade de investidura no cargo por brasileiro naturalizado é na forma da lei, em observância ao disposto no inciso II do art. 12 da CF. Recomenda-se que seja incluída esta disposição, bem como, da mesma forma acerca dos estrangeiros.

A Seção II, trata da nomeação (art. 13), todavia, os arts. 25 e 26, também dispõe acerca da nomeação, o que deve ser ajustado, pois ambos dispositivos disciplinam acerca da nomeação com disposições distintas. Ainda, é desnecessária a nomeação ser tratada em mais de um dispositivo com a mesma intenção regulatória.

A respeito da técnica legislativa, é necessário que o Título I seja agrupado em Capítulos e não diretamente por Seções como apresenta-se o projeto, nos termos do inciso V do art. 10, da Lei Complementar nº 95, de 1998. A presente orientação serve para o projeto de lei complementar como um todo.

#### **b) Do Provimento e Vacância:**

O Capítulo que trata do provimento dos cargos públicos contempla as formas de provimento originário (nomeação) e derivado (recondução, readaptação, reversão, reintegração e aproveitamento) apresentando seus conceitos e aplicação.

De outro lado, o Capítulo que trata da vacância, traz as hipóteses de desocupação dos cargos públicos, a saber: exoneração, demissão, aposentadoria, posse em outro cargo acumulável e falecimento.

Reitera-se o disposto na alínea “a” acerca dos arts. 13 e 25, sendo possível que a redação do parágrafo único do art. 25, conste no art. 13.

É necessário que o inciso I do § 1º do art. 27, especifique que o retorno ao cargo que ocorreu a inabilitação em estágio probatório seja no Município, pois da

forma como consta possilita que seja em outra esfera de governo, o que não é recomendado por falta de interesse público e sim apenas particular do servidor.

Sugere-se que o § 3º do art. 28, possilita a avaliação mediante convocação de ofício pela Administração, a qualquer tempo.

O § 4º do art. 33 do projeto, coloca que havendo a reintegração, o servidor que estiver ocupando o cargo e não for estável será colocado em disponibilidade. Todavia, o instituto da disponibilidade somente é permitido para o servidor estável, nos termos do § 2º do art. 41, da Constituição Federal. Portanto, o § 4º do art. 33, conflita com disposição constitucional.

A recondução e a readaptação também são causas de vacância do cargo, as quais não foram abrangidas pelo art. 37, do projeto.

O parágrafo único do art. 40 colide com o inciso III do art. 37, visto que o primeiro, prevê a inocorrência de vacância do cargo quando o servidor transposto de regime (celetista para estatutário) é aposentado pelo RGPS e ainda coloca a possibilidade de optar pelo RPPS neste caso.

Segundo, feita a transposição de regime, dentro dos ditames legais, a qual só é permitida se o ingresso ocorreu via concurso público, o servidor passa a ser estatutário e a ele aplica-se as regras deste regime, o que enquadra a sua filiação ao RPPS, sem necessidade de opção.

O Ministério da Previdência aborda a matéria de forma ampla na Nota Técnica nº 3, de 2013<sup>6</sup>, a qual se extrai alguns trechos importantes:

12. Contudo, excepcionalmente, desde que expressamente regidos pelo estatuto dos servidores do ente federativo, são considerados validamente filiados ao RPPS: o servidor estável, abrangido pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT11; e o servidor admitido até 5.10.1988, que não tenha cumprido, nesta data, o tempo previsto para aquisição de estabilidade no serviço público. Este posicionamento está de acordo com o Parecer da Advocacia-Geral da União, GM no 30, de 2002, inclusive, com o art. 12 da Orientação Normativa no 2/2009 desta Secretaria de Políticas de Previdência Social.

13. Afora tais casos, aos quais se reporta o Parecer AGU/GM no 30, acrescentamos o do servidor que titulariza cargo público, não provido na forma regulada no art. 37 da Constituição (pela via do concurso público), mas em razão de “lei de efetivação”, cuja vinculação ao RPPS dar-se-á também em conformidade com a tese jurídica exposta naquele Parecer, e, a nosso ver, até que a jurisdição constitucional se manifeste sobre a validade dessa espécie de vínculo, conforme o item III desta Nota Técnica, onde expomos os fundamentos desta asserção.

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/032013.pdf>  
Acessado em 10/12/2017.

14. Mas, nesta última hipótese, acerca de lei de efetivação, se a investidura de servidor ex-celetista em cargo efetivo alcançar aquele cujo ingresso no serviço público ocorreu mediante concurso público, na forma do art. 37 da CF/1988, há o singular precedente da ADI 1.150/RS, em que o col. STF deu interpretação conforme à Constituição para admitir essa transposição decorrente da implantação do regime jurídico único (numa leitura a contrario sensu desta decisão), o que implica a validade da filiação, em caráter definitivo, ao regime previdenciário próprio. Esta matéria também é desenvolvida no bojo do referido item III.  
(Grifou-se).

Ainda, é importante registrar que encontra pendente de decisão a ADI nº 3842 (cuja apreciação pelo STF dar-se-á conjuntamente com a ADI 2968/DF), que tratam acerca da matéria<sup>7</sup>.

Contudo, a redação do parágrafo único do art. 40, deve ser revista, uma vez que a posição do Ministério da Previdência é que o servidor transposto para o regime estatutário é filiado ao RPPS, mesmo que feito de forma irregular por lei, sem concurso público, pois até que a norma não seja impugnada, detém presunção de legitimidade.

**c) Promoção:**

A promoção é matéria a ser disciplinada no plano de carreira dos servidores, respeitada a iniciativa de cada Poder (Executivo e Legislativo). Do plano de carreira decorre o plano de pagamento dos servidores, e para tanto a Constituição Federal, nos arts. 51 e 61, confere iniciativa privativa ao Poder Legislativo e ao Prefeito para dispor sobre seus servidores, disposições aplicadas por simetria aos municípios.

Portanto, as disposições do art. 46 ao art. 57, deverão ser disciplinadas em outro projeto, visto que não trata de matéria a ser regulada no regime jurídico únicos dos servidores.

Assim, a análise pormenorizada da matéria será feita na oportunidade da apresentação de outra proposição para dispor acerca do assunto.

Contudo, a informação constante na justificativa do PLC nº 12 de 2017, acerca do limite de despesa com pessoal excedido, inviabiliza a criação de vantagens, inclusive alterações nas promoções dos servidores.

**d) Do exercício da função de confiança:**

---

<sup>7</sup> Andamento disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2476713>  
Acessado em 12/12/2017.

No art. 61, sugere-se que o valor da função gratificada continue sendo percebido pelo servidor quanto estiver ausente em virtude de férias, tão somente.

O art. 63, deve disciplinar também os casos em que a carga horária do servidor já consta em lei por 40 horas semanais, visto que neste caso não haverá necessidade de adequação.

Ainda, é importante destacar que a recomendação do TCE/RS é que os cargos em comissão não tenham carga horária definida em lei, visto que o elemento essencial da natureza do cargo, a confiança, remete ao exercício do cargo sempre a disposição do serviço público, o que afasta a fixação de carga horária e mesmo posta entende-se que esta é a mínima que deve ser cumprida, em razão da natureza do cargo<sup>8</sup>.

**e) Do regime de trabalho:**

A alteração no regime de trabalho do servidor relativa à sua jornada de trabalho diz respeito apenas ao interesse da Administração, sem necessidade da anuência do servidor, visto que o entendimento do STJ é este:

**3. A lei nova pode extinguir, reduzir ou criar vantagens, inclusive alterar a carga horária de trabalho dos servidores, não existindo no ordenamento jurídico pátrio, a garantia de que os servidores continuarão sempre disciplinados pelas disposições vigentes quando do ingresso no respectivo cargo público.**

**4. Consoante orientação assentada na jurisprudência do STJ, o servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico, sendo-lhe assegurado, apenas pelo ordenamento constitucional pátrio, a irredutibilidade de vencimentos.**

**5. Assim, em se tratando de relação estatutária, deterá a Administração Pública o poder de alterar mediante lei o regime jurídico de seus servidores, inexistindo a garantia de que continuarão sempre disciplinados pelas disposições vigentes quando de seu ingresso.**

**6. (...)**

**8. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, desprovido.**

---

<sup>8</sup> Parecer nº 84, de 2001:

1. Cargo em comissão é aquele provido para exercício de função de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V, da Constituição Federal. Por caracterizar-se pelo elemento fidúcia em relação a quem o nomeia, além de se destinar ao exercício de atividades específicas de direção, chefia e assessoramento, não comporta estipulação de carga horária fixa, a exemplo dos servidores - estatutários ou celetistas - que integram o Quadro de Pessoal de entes públicos, admitidos regularmente por concurso público.

Neste sentido bem andou a Lei Complementar Municipal nº 2.635/90 (aplicável aos servidores do Poder Legislativo do Município nos termos do art. 10 da Lei Complementar nº 3.615, de 05-07-2001), Não cabe, portanto, o pagamento de "horas-extra" a estes servidores, mesmo sob a forma de "compensação de carga horária" (art. 54 da Lei Complementar Municipal nº 2.635/90). quando, em seu art. 58, exclui a remuneração de serviço extraordinário por servidor ocupante de cargo em comissão

(REsp 812.811/MG, Rel. Ministra JANE SILVA (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/MG), QUINTA TURMA, julgado em 06/12/2007, DJ 07/02/2008 p. 1) (Grifou-se)

Portanto, a redação do § 1º do art. 66 deve ser revista no sentido de permitir a alteração da jornada de trabalho do servidor condicionada a sua anuência, o que não atende ao interesse público.

**f) Dos Direitos e Vantagens:**

Reforça-se quanto ao alinhamento dos conceitos e definições trazidos nos Projetos de LC nº 11 e 12, ambos de 2017, a fim de que estejam conectados.

No art. 72, recomenda-se que o artigo especifique que o vencimento corresponde ao valor básico fixado em lei.

Deverá ser acrescido ao projeto o conceito de “vencimentos”, visto que no teor do texto do projeto existe a menção de “vencimentos” em vários dispositivos.

A título de auxílio utiliza-se da doutrina da Ministra Cármem Lúcia “*Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*<sup>9</sup>”:

Sobre vencimentos, a Ministra conceitua que “compreende a soma dos valores correspondentes ao padrão definido legalmente para o cargo, função ou emprego acrescido das parcelas outorgadas como vantagens que são garantidas, em caráter permanente e fixo, para o agente”.

Portanto, no projeto de lei precisa ser incluído o conceito de vencimentos, o qual é composto pelo vencimento básico, acrescido das vantagens de natureza permanente, as quais o servidor agrega no decorrer da sua vida funcional.

Assim, feita alteração indicada, o texto do projeto deve ser revisado, a fim de adequar seus dispositivos ao conceito de vencimentos.

Sobre o disposto no art. 76, a remissão ao “artigo anterior” está equivocada, pois o art. 75, dispõe acerca da revisão geral anual. Ademais, a remissão de artigos deve exatamente descrever o número do artigo, o qual está sendo referido.

**g) Das Vantagens:**

Acerca do auxílio-transporte a recomendação do IGAM é, que tal vantagem se dê na forma de vale, ticket ou recarga em cartão, não em pecúnia, de forma a afastar qualquer descaracterização da natureza indenizatória da vantagem,

---

<sup>9</sup>ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.p. 305-306/314-317.

considerando-se, ainda, que seu fundamento deve ser a utilização de transporte coletivo público para deslocamento.

Ainda, compete ao art. 86, do projeto de lei, remeter à lei específica para estabelecer o valor e os critérios de concessão do auxílio-transporte, o que deverá ser providenciado pelo autor do projeto.

O art. 99 que dispõe do adicional de insalubridade remete para a legislação federal a definição das atividades insalubres ou perigosas, o que merece atenção, visto que qualquer alteração no âmbito federal será de aplicação no Município.

A vinculação do salário mínimo como base de cálculo para o percentual do adicional de insalubridade é inconstitucional (art. 100, do projeto); inclusive, deve ser observada a Sumula Vinculante n. 4, do STF, a respeito. Portanto, recomenda-se que o percentual do adicional tenha como base de cálculo o vencimento básico de determinado cargo, a ser observado como base de cálculo para todos os servidores, o que deve ser ajustado no projeto<sup>10</sup>.

O § 2º do art. 105 que prevê como base de cálculo das horas-extras a remuneração do servidor é inconstitucional, pois resulta no pagamento de uma vantagem que tem incidência sobre outra, o que é vedado pelo inciso XIV do art. 37, da CF<sup>11</sup>. Assim, a base de cálculo das horas-extras deverá ser o vencimento básico do cargo ocupado pelo servidor.

---

<sup>10</sup> Ementa: APELAÇÕES CÍVEIS. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE ROLANTE. LICENÇA PRÊMIO NÃO PREVISTA PARA CARGO EM COMISSÃO. DIFERENÇAS NÃO DEVIDAS. ADICIONAL DE TEMPO DE SERVIÇO. CONTAGEM DE PRAZO DO TEMPO DE SERVIÇO DESEMPENHADO EM OUTRO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE RECIPROCIDADE PARA O CASO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. VINCULAÇÃO AO SALÁRIO MÍNIMO. SÚMULA VINCULANTE DE Nº 04 DO STF. AINDA QUE INCONSTITUCIONAL A VINCULAÇÃO AO SALÁRIO MÍNIMO COMO BASE DE CÁLCULO, NÃO É PERMITIDO AO JUDICIÁRIO MODIFICÁ-LA POR MEIO DE DECISÃO JUDICIAL, DEVENDO A MUNICIPALIDADE, POR MEIO DE LEI ORDINÁRIA, PROCEDER A ALTERAÇÃO RESPECTIVA. PRETENSÃO DE INDENIZAÇÃO CORRESPONDENTE A PRÊMIO POR ASSIDUIDADE, PREVISTO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PARA O CASO. VERBA HONORÁRIA MANTIDA, BEM COMO A POSSIBILIDADE DE COMPENSAÇÃO. RECURSO DO DEMANDADO PARCIALMENTE PROVIDO, VENCIDA EM PARTE A RELATORA QUE O PROVIA EM MENOR EXTENSÃO. RECURSO DO DEMANDANTE DESPROVIDO POR UNANIMIDADE. (Apelação Cível Nº 70058691627, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Claudia Cachapuz, Julgado em 23/11/2017)

<sup>11</sup> Art. 37. [...] XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE ALEGRETE. CARGO DE ZELADOR, PADRÃO 1. CÁLCULO DAS HORAS EXTRAS. [...] A base de cálculo para a apuração das diferenças deve considerar a hora normal de trabalho do apelado, sem levar em conta as vantagens temporais ou modais referidas pelo dispositivo da sentença, tendo em vista o que determina os arts. 98 e 99 da LC - Alegrete nº 18/05, **bem como o princípio inserto no inciso XIV do art. 37 da CF-88.** 3. [...] APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. SENTENÇA PARCIALMENTE MODIFICADA EM REMESSA OBRIGATÓRIA. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70052091618, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 28/04/2016)

Da mesma forma deve ocorrer no art. 109, do projeto.

**h) Das Licenças:**

A redação do art. 133, quando determina que o servidor fará jus a licença para concorrer a cargo eletivo com remuneração integral está em desconformidade com a alínea “I” do inciso II do art. 1º, da Lei Complementar nº 64, de 1990<sup>12</sup>, pois o dispositivo legal prevê a licença sem prejuízo dos vencimentos integrais, que conforme já abordado compõem-se do vencimento básico acrescido das vantagens permanentes. Assim, o art. 133 necessita de ajuste e consequentemente o projeto precisa incluir o conceito de vencimentos, conforme já abordado.

O prazo de exoneração do servidor em cargo de confiança previsto no parágrafo único do art. 133, está equivocado, visto que a exoneração do servidor do respectivo cargo deve ocorrer antes da data prevista na legislação eleitoral para a desincompatibilização.

O § 3º do art. 139, prevê que na licença-maternidade o servidor fará jus a remuneração considerando o conceito previsto no art. 73 (parcelas permanentes e transitórias). Todavia, é preciso alertar que da forma posta no projeto, o servidor terá direito a todas as parcelas que compõe a sua remuneração, o que é inadequado, visto que o correto é o direito aos vencimentos.

Utilizamos como referência decisão do TJ/RS que foi julgada procedente o requerimento de pagamento de adicional de insalubridade no período da licença-maternidade, o qual é pago quando o servidor está no exercício de atividades insalubres, em face de que a norma estatutária previa a licença, “sem prejuízo da remuneração”:

Ementa: RECURSO INOMINADO. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL DE CAMAQUÁ. LICENÇA MATERNIDADE. PAGAMENTO DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. POSSIBILIDADE NO CASO CONCRETO. Nos termos do artigo 224 da Lei Municipal nº 390/2002, "Será concedida, mediante laudo médico, licença à servidora gestante, por cento e vinte dias consecutivos, sem prejuízo de sua remuneração. Já o artigo 66, da mesma legislação, estabelece que "Remuneração é o vencimento acrescido das vantagens pecuniárias, permanentes ou temporárias estabelecidas em lei. Destarte, mesmo que o adicional de

---

12 Art. 1º São inelegíveis:

(...)

II - para Presidente e Vice-Presidente da República:

(...);

I) os que, servidores públicos, estatutários ou não dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público, não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o direito à percepção dos seus vencimentos integrais;

insalubridade de trate de parcela temporária, que somente é alcançada ao servidor enquanto perdurarem as condições que lhe deram causa, no caso específico dos autos, em razão da disposição prevista em lei, é devido à servidora, durante a licença maternidade sua remuneração integral, considerando o adicional de insalubridade, em atenção ao Princípio da Legalidade. Assim, na forma do artigo 46 da Lei nº 9.099/95 e em atenção aos critérios de celeridade, simplicidade, informalidade e economia processual elencados no artigo 2º da mesma lei, confirma-se a sentença em segunda instância, constando apenas da ata, com fundamentação sucinta e dispositivo, servindo de acórdão a súmula do julgamento. RECURSO DESPROVIDO. UNÂNIME. (Recurso Cível Nº 71006980890, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Mauro Caum Gonçalves, Julgado em 29/08/2017)

Portanto, orienta-se que o § 3º do art. 139 seja ajustado no sentido de prevê que o servidor terá direito aos seus vencimentos.

A redação do art. 142, do projeto está em desacordo com o entendimento proferido no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 778889, com repercussão geral reconhecida, em que o Supremo Tribunal Federal decidiu pela impossibilidade da distinção de prazo das licenças gestante e adotante, bem como fixação de prazos diversos em função da idade da criança adotada<sup>13</sup>.

### **i) Da acumulação:**

Para fins do disposto no inciso II do art. 164, do projeto orienta-se que haja a previsão na norma estatutária das hipóteses de enquadramento de cargo técnico, científico ou técnico-científico, assim, sugere-se a redação nos seguintes termos:

- Cargo técnico aquele para cujo desempenho exige-se especialidade técnica definida, dispensado o diploma de nível superior;
- Cargo científico aquele cujo desempenho requeira conhecimento científico correspondente, exigido o diploma de nível superior;
- Cargo técnico-científico aquele cujo desempenho requeira a aplicação de métodos técnicos organizados, que se fundem em conhecimento

---

<sup>13</sup> Tema de Repercussão Geral 782  
RE 778889

Os prazos da licença adotante não podem ser inferiores aos prazos da licença gestante, o mesmo valendo para as respectivas prorrogações. Em relação à licença adotante, não é possível fixar prazos diversos em função da idade da criança adotada.

10/03/2016

científico correspondente, exigido o diploma de nível superior.

**j) Das disposições finais e transitórias:**

O art. 228 indica o dia 28 de outubro como data comemorativa do “Dia do Servidor”. A redação do artigo precisa ser ajustada para possibilitar ser decretado, nesse dia, ponto facultativo nas repartições públicas, suprimindo o termo “gozo”, constante na redação do artigo e inserido a viabilidade de ser transferido para outra data, desde que não ultrapasse a mesma semana.

Acerca do art. 232, a transposição de servidores que tenham ingressado no serviço público para ocupar emprego público, para o regime estatutário, é possível, desde que referidos empregados públicos tenham ingressado mediante prévio concurso. Uma vez tendo o empregado público se submetido ao competente concurso público, a transposição para o regime estatutário mostra-se viável, desde que o certame tenha sido devidamente registrado pela Corte de Contas:

**EMENTA**

**TRANSPOSIÇÃO DE REGIME JURÍDICO.** Realizada a transposição de regime jurídico em conformidade com as normas legais, **a regularidade do ato depende, ainda, da regularidade da admissão originária.**

**TIPO DE DECISÃO:** DECLARARAM ATOS REGULARES E IRREGULARES. UNÂNIME.

**RELATÓRIO**

Trata o presente processo do exame da legalidade, para fins de registro, das admissões ocorridas no Poder Executivo Municipal de Sertão, no período compreendido entre 14-05-1991 a 30-06-1992.

(...)

A SAPI instrui o feito nos termos da Informação nº 1098/2004 (fls. 1.462/1.466) demonstrando que, dos 87 atos sobrestados, 71 atos de transposição são regulares, uma vez que as admissões originárias foram registradas, e 16 são irregulares, dada a negativa de registro das admissões originárias, sendo que, dessas, duas já foram desconstituídas.

(...)

É o relatório

**VOTO**

Considerando o teor do trabalho desenvolvido pelo órgão técnico, e o Parecer do Ministério Público, voto para que esta Colenda Câmara decida nos seguintes termos:

a) pela regularidade das 71 (setenta e uma) transposições de regime, arroladas no Modelo I, Título 7, item 052 (fls. 1.464/1.465);

(...)

(Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Auditoria de Admissão nº 001832-02.00/92-5, Exercício de 1991. Data do Julgamento: 26/04/2005. Data de Publicação: 12/07/2005. Boletim 479/2005. Primeira Câmara. Relator Cons. Algir Lorenzon. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>>. Acesso em 30 de ago. de 2011.)

Deverá ser observado que na transposição do regime celetista para o estatutário, o cargo público necessita guardar correlação com as atribuições e escolaridade do emprego público.

No art. 233 que assegura a vinculação ao regime celetista dos servidores empregados públicos, os quais não prestaram concurso público, registra-se que somente é possível a manutenção destes servidores no serviço público municipal, se enquadrados na estabilidade resultante do art. 19 da ADCT<sup>14</sup>.

Quanto à operacionalização da transposição, registra-se que os atos que digam respeito à vida funcional do servidor devem estar devidamente registrados, sendo a Portaria o ato administrativo a ser utilizado para esse fim.

Assim sendo, orienta-se que seja emitida a correspondente portaria de transposição do regime celetista para o regime estatutário, após publicação da lei oriunda do projeto em questão.

**V.** Havendo a previsão de concessão de novas vantagens, deve ser verificado o atendimento ao disposto no §1º do art. 169 da Constituição Federal:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;  
II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Ainda, deve ser analisado pela Comissão competente da Câmara se das alterações propostas decorre a criação ou aumento de despesa de natureza

<sup>14</sup> A exigência de concurso público para a investidura em cargo garante o respeito a vários princípios constitucionais de direito administrativo, entre eles, o da impessoalidade e o da isonomia. O constituinte, todavia, inseriu no art. 19 do ADCT norma transitória criando uma estabilidade excepcional para servidores não concursados da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, quando da promulgação da CF, contassem com, no mínimo, cinco anos ininterruptos de serviço público. A jurisprudência desta Corte tem considerado inconstitucionais normas estaduais que ampliam a exceção à regra da exigência de concurso para o ingresso no serviço público já estabelecida no ADCT Federal.

[ADI 100, rel. min. **Ellen Gracie**, j. 9-9-2004, P, DJ de 1º-10-2004.]

= **RE 356.612 AqR**, rel. min. **Joaquim Barbosa**, j. 31-8-2010, 2ª T, DJE de 16-11-2010

Vide ADI 114, rel. min. **Cármel Lúcia**, j. 26-11-2009, P, DJE de 3-10-2011

continuada, o que exige que a proposição esteja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 17 da LC n. 101, de 2000), comprovando o custeio das despesas.

Ressalta-se ainda, a informação constante na justificativa do PLC nº 12, de 2017, acerca do limite de despesa com pessoal excedido, o que inviabiliza a criação e concessão de vantagens oriundas do presente projeto de lei complementar em questão, situação que coloca o Poder Executivo ao alcance das vedações descritas no parágrafo único do artigo 22, e na obrigação de adotar providências para a eliminação do percentual excedente no prazo e condições estabelecidas nos §§ 1º e 2º e no caput do artigo 23, e sujeita o Município às restrições dos §§ 3º e 4º do mesmo artigo, todos da LRF.

**VI.** Diante do exposto, a viabilidade da proposição resta condicionada à observância do disposto nesta Orientação Técnica.

Ressalta-se que as indicações feitas têm o objetivo de adequação da proposição de maneira que atenda as regras constitucionais do processo legislativo, incluído a Lei Orgânica Municipal, alinhada com as normas regimentais, bem como, com as diretrizes constitucionais a respeito do regime estatutário dos servidores, observado ainda o aspecto contábil.

Por fim, registra-se que análise do projeto de lei complementar em questão foi feita de acordo com o prazo concedido pelo conselente, o que não permitiu uma análise mais aprofundada sobre o conteúdo do texto projetado, o que cabe a comissão competente da Câmara efetuar uma análise mais detalhada acerca do assunto em tramitação legislativa.

O IGAM permanece à disposição.



**VANESSA L. PEDROZO DEMETRIO**  
OAB/RS 104.401  
Consultora do IGAM



**TATIANA MATTE DE AZEVEDO**  
OAB/RS 41.944  
Consultora do IGAM



**ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA**  
OAB/RS 27.755  
Sócio e Diretor Jurídico do IGAM