

Porto Alegre, 27 de novembro de 2025.

**Informação nº 2.841/2025**

Interessado: Município de Montenegro/RS – Poder Legislativo.  
Consulente: Adriano César Bergamo, Consultor Jurídico.  
Destinatária: Presidente do Poder Legislativo Municipal.  
Consultores: Augusto Schreiner Haab e Júlio César Fucilini Pause.  
Ementa: Análise de Projeto de Lei. Alterações do Plano de Cargos e Carreira do Poder Executivo. Matérias abarcadas nas competências privativas do Chefe do Poder Executivo, consoante dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, da Constituição Federal, para dispor em lei. Considerações.

Por meio de Consulta registrada sob o nº 64.688/2025 solicita, o Consulente, estudo opinativo referente ao Projeto de Lei Complementar nº 38/2025 (apresentado após a retirada do Projeto de Lei Complementar nº 34/2025, vide contato telefônico).

Passamos a considerar.

**1. Da competência para legislar sobre a matéria**

A Constituição Federal – CF, em seu artigo 18<sup>1</sup>, garante ao Município autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (autoadministração e autogoverno). Nesse sentido a afirmativa do Supremo Tribunal Federal – STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.842:

---

<sup>1</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. [...]

**A CF conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo** (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). **A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.** O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos Municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano. (ADI 1.842, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, *DJE* de 16-9-2013.) (grifamos)

Esse poder de autoadministração se consolida no disposto no art. 30, inciso I, da Carta Magna, ao estabelecer que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

Indubitavelmente, estão compreendidos nos assuntos de interesse local aqueles que dizem respeito ao plano de carreira dos servidores públicos municipais, afirmativa que conduz à conclusão de que é do Município a competência para legislar sobre as matérias trazidas para análise.

## 2. **Da iniciativa para propor o Projeto de Lei**

Assentada a competência do Município para legislar sobre a matéria, tem-se que, na hipótese da Consulta, é do Prefeito Municipal a reserva de iniciativa para deflagrar o processo legislativo destinado a alterar o Plano de Cargos e Carreira dos Servidores Públicos do Poder Executivo, de acordo com que prevê o

art. 61, §1º, inciso II, alíneas “a” e “c” da CF<sup>2</sup>, aplicado ao Chefe do Executivo Municipal, em razão do princípio da simetria<sup>3</sup>.

De igual forma, prevê a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul – CE/89 em seu art. 60, inciso II, alíneas “a” e “b”:

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

---

<sup>2</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:

[...]

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

<sup>3</sup> Sobre o princípio da simetria, anotou a Ministra Rosa Weber, Relatora da ADI nº 6453/RO, junto ao STF, na qual se discutia a constitucionalidade da previsão, na Constituição Estadual de Rondônia, de quórum para a aprovação de emenda no texto constitucional daquele Estado diferente do previsto na Carta Magna, para a alteração da Constituição Federal:

“[...] Isso porque a autonomia dos Estados-membros deve ser exercida de acordo com os princípios estabelecidos no texto constitucional, conforme prescreve o art. 25 da Constituição Federal. Em especial e relevante para esta deliberação, o da simetria, que significa a exigência de reprodução obrigatória nas cartas estaduais dos princípios sensíveis e estruturantes do modelo de federalismo de estado e de separação de poderes. [...]”

Nesse mesmo sentido, em outra decisão, o STF assentou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 191/00, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. DOCUMENTOS DE APRESENTAÇÃO OBRIGATÓRIA NA POSSE DE NOVOS SERVIDORES. MATÉRIA RELATIVA AO PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, C DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O art. 61, § 1º, II, c da Constituição Federal prevê a iniciativa privativa do Chefe do Executivo na elaboração de leis que disponham sobre servidores públicos, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Por outro lado, é pacífico o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, “por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes”. Precedente: ADI 774, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 26.02.99. 2. A posse, matéria de que tratou o Diploma impugnado, complementa e completa, juntamente com a entrada no exercício, o provimento de cargo público iniciado com a nomeação do candidato aprovado em concurso. É, portanto, matéria claramente prevista no art. 61, § 1º, II, c da Carta Magna, cuja reserva legislativa foi inegavelmente desrespeitada. 3. Ação direta cujo pedido se julga procedente.” (ADI 2420, Relator(a): Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 08.4.2005)

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade; [...]

Portanto, é competência privativa do Prefeito para, na hipótese, avaliar discricionariamente a matéria e, se entender oportuno e conveniente, dar início ao processo legislativo destinado à modificação do Plano de Cargos e Carreira do quadro geral dos servidores do Poder Executivo. Dito isto, passamos a analisar o Projeto de Lei.

### 3. **Dos aspectos formais – Lei Complementar nº 95/1998**

A Lei Complementar nº 95/1998 “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”. A partir das premissas da Norma referida, entendemos que o Projeto se encontra formalmente adequado.

### 4. **Dos aspectos materiais**

Introdutoriamente, há que se destacar que, conforme consolidado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, inexistente direito adquirido a Regime Jurídico ou a Plano de Carreira, desde que garantida a irredutibilidade de vencimentos. Senão vejamos:

Tema 24 – RE 563708 – decisão de 06/02/2013. Tese firmada: “I - O art. 37, XIV, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, é autoaplicável; II - **Não há direito adquirido a regime jurídico, notadamente à forma de**

**composição da remuneração de servidores públicos, observada a garantia da irredutibilidade de vencimentos.”** (grifamos)

Tema 41 – RE 563965 – decisão de 11/02/2009. Tese firmada: “**I - Não há direito adquirido a regime jurídico, desde que respeitado o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos;** II - A Lei complementar 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração.” (grifamos)

Tema 70 – RE 575089 – decisão 10/09/2008. Tese firmada: “Na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, **porquanto inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico.**” (grifamos)

Assim, em linhas gerais, desde que garantida a irredutibilidade dos vencimentos, é plenamente viável que haja alterações no Plano de Cargos e Carreira, a partir de uma avaliação discricionária do Gestor Público, ante o exame da realidade local e da competência para tratar sobre a matéria (vide item 2 desta Informação).

Abaixo, tecemos ponderações estritamente sobre as modificações propostas que entendemos especial atenção.

#### 4.1. Do ajuste de nomenclatura dos cargos

Pelo que se depreende, os arts. 1º, 2º e 3º do Projeto de Lei Complementar em estudo têm a finalidade de fazer a adequação da nomenclatura dos cargos de Agente Fiscal de Tributos e Engenheiro Elétrico para Fiscal Tributário e Engenheiro Eletricista. Pressupondo que tais dispositivo se destinem,

exclusivamente, para este fim, não procedendo com alteração de vencimentos, novas vagas e atribuições, não vislumbramos óbice legal algum na medida.

#### 4.2. Da troca de classe e a repercussão no vencimento básico

Atualmente, o Plano de Carreira possui a seguinte redação no art. 20:

Art. 20. Os percentuais de acréscimo das progressões serão de 10 (dez), 20 (vinte), 30 (trinta), 45 (quarenta e cinco), 55 (cinquenta e cinco), 65 (sessenta e cinco), 75 (setenta e cinco) e 85% (oitenta e cinco por cento) para as classes B, C, D, E, F, G, H e I, respectivamente, não cumulativos, incidente sobre o vencimento básico do cargo efetivo.

De acordo com o Projeto analisado, vide art. 8<sup>o</sup>, a pretensão seria alterar a sistemática vencimental para que a troca de classe incidisse na mudança do vencimento. Embora não seja nossa recomendação usual, uma vez que tende a modificar a concepção de vencimento básico tradicional (inclusive, prevista no Projeto de Lei Complementar nº 34/2025) e atrai, muitas vezes, dificuldades operacionais sensíveis, não ignoramos que a previsão de que a progressão horizontal incide na modificação do vencimento é linha adotada por diversos municípios.

Assim, não vislumbramos empecilho legal propriamente dito para a pretensão. Nossa sugestão, se esta for, de fato, a intenção, seria apenas que a modificação seja averiguada conjuntamente com o conceito definido no Regime Jurídico, a fim de dirimir os riscos de discussão.

---

<sup>4</sup> Art. 20. A cada progressão de classe, o servidor passará a perceber o vencimento correspondente à nova classe adquirida, conforme valores estabelecidos na tabela prevista no artigo 32, observando-se o respectivo cargo efetivo.

#### 4.3. Da progressão vertical (níveis)

Pretende-se, com o art. 9º do Projeto, a alteração do regramento sobre a progressão vertical, cujo regramento se encontra no art. 22 do Plano de Carreira. As modificações dos §§ 1º e 2º apenas alteram a forma de concessão de cálculo da progressão, passando de percentual para valores fixos e expressos. Os §§ 4º e 5º, em que pese não sejam corriqueiros e atraíam certa complexidade na operação, estabelecem o procedimento, critérios e ordens para a mudança de nível, não se verificando óbice legal para tanto.

O § 3º<sup>5</sup>, por sua vez, merece adequação, para que seja possível sua compreensão com efetiva segurança. Diz-se isso sob a ótica de sua compreensão frente, inclusive, a alteração proposta no item 4.2.

#### 4.4. Dos aposentados por paridade

Quanto ao art. 10 do Projeto de Lei Complementar, que acresce o parágrafo único no art. 24, que trata da progressão vertical por aperfeiçoamento e da progressão por formação, dispondo que “Para os servidores inativos com paridade serão assegurados os direitos constitucionais”, embora não haja impedimento, não verificamos aplicabilidade prática, considerando que os direitos constitucionais, independentemente de lei local, já se estendem.

#### 4.5. Das gratificações de função

---

<sup>5</sup> § 3º A cada progressão de nível será acrescido o valor do nível adquirido, conforme tabelas dos parágrafos 1º e 2º deste artigo, incidindo sobre o vencimento inicial, classe “A”, do cargo efetivo, sem prejuízo aos valores dos demais níveis já adquiridos.



As **gratificações por função** – GF se destinam a compensar a realização de serviços comuns executados em condições anormais pelo servidor. A título exemplificativo, pode-se citar a participação em comissões (de licitação, processo administrativo disciplinar, estágio probatório, etc.), o desempenho de atividades específicas (como pregoeiro, gestor do RPPS, etc.), a responsabilidade por um setor específico (como o departamento de pessoal, de patrimônio, etc.), dentre outras.

Hely Lopes Meirelles, na sua clássica e sempre atual obra “Direito Administrativo Brasileiro”<sup>6</sup>, assim ensina sobre tais parcelas:

Gratificação de serviço (propter laborem) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como serviços realizados com risco de vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo. O que caracteriza essa modalidade de gratificação é a sua vinculação a um serviço comum, executado em condições excepcionais para o funcionário, ou a uma situação normal do serviço mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor. Nessa categoria de gratificações entram, dentre outras, as que a Administração paga pelos trabalhos realizados com risco de vida e saúde; pelos serviços extraordinários; pelo exercício do Magistério; pela representação de gabinete; pelo exercício em determinadas zonas ou locais; pela execução de trabalho técnico ou científico não decorrente do cargo; pela participação em banca examinadora ou comissão de estudo ou de concurso; pela transferência de sede (ajuda de custo); pela prestação de serviço fora da sede (diárias).

**Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja**, porque são retribuições pecuniárias pro labore faciendo e propter laborem. **Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento.** Daí por que não se incorporam automaticamente ao vencimento, **nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria, salvo quando a lei**

---

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros: 1990, 22ª edição, p. 418.



**expressamente o determina, por liberalidade do legislador.**  
(grifamos).

Com efeito, ainda que não haja obrigatoriedade para instituição de nenhuma gratificação de função, trata-se de medida amplamente utilizada em diversos entes. Assim, seja a alteração de valores, seja criação de gratificações, vide se percebe do art. 13 do Projeto de Lei, a matéria está abarcada pela discricionariedade do Gestor Público frente a realidade local e da capacidade orçamentária, fiscal e financeira do Município.

#### 4.6. Da extinção, criação e alteração de cargos públicos

Por fim, no que se refere à extinção, criação e modificações de cargos efetivos, como se verifica, respectivamente, nos arts. 14, 15, 17 e 18 do Projeto de Lei Complementar nº 38/2025, reiteramos que as medidas, em grande parte, estão inseridas dentro da avaliação discricionária da Administração Pública, conhecedora da realidade local e competente para tanto.

Haja vista que nenhum questionamento específico sobreveio referente aos cargos criados e/ou modificados, ressaltamos a necessidade de atenção apenas quanto aos cargos que possuem profissões regulamentadas, como, por exemplo, Procurador (Advogado), Arquiteto, Biólogo, Contador, Engenheiros, Geólogo, Médico Veterinário e Guarda Municipal. Isso porque, no tocante a estes, a legislação local não pode ir de encontro com a legislação federal, sobretudo no tocante ao limite das atribuições (carga horária e piso salarial são situações que, igualmente, por vezes atraem discussões), porquanto é a União que detém competência para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da CF).

## 5. **Dos aspectos orçamentários e fiscais**

5.1 A Constituição Federal, no art. 169, §1º, I e II, assim estabelece:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode 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.

A partir das orientações, é necessário que o Município comprove o atendimento ao §1º, inciso I do art. 169 e da conferência do atendimento ao inciso II. No que se refere à autorização específica, transcrevemos o art. 18 da Lei Municipal nº 7.277/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente para 2025):

Art. 18. Ficam os poderes Executivo e Legislativo autorizados a:  
[...]

II - conceder aumento de remuneração ou outras vantagens e conceder revisão geral anual, mediante autorização legislativa específica.

§ 1º A criação de cargos, a alteração na estrutura de carreira, admissão de pessoal a qualquer título, concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, só poderão ser feitos se houver prévia dotação orçamentária para atender as projeções de pessoal e os acréscimos dela decorrentes e atender ao disposto nos artigos 16, 17, 18 e 19, da LC nº 101, de 2000.

§ 2º As despesas com pessoal elencadas no art. 19 da LC nº 101, de 2000, não poderão exceder o limite previsto nas alíneas a e b,

inc. III do art. 20, da LC nº 101, de 2000 e deverão ser observadas também as prescrições da Instrução Normativa nº 18/2023 do Tribunal de Contas do Estado, ou a norma que lhe for superveniente.

§ 3º No caso de criação ou aumento de despesas decorrentes de ações destinadas ao combate de situação de calamidade pública, aplicam-se, no que couber, as disposições do art. 65, § 1º, III, da Lei Complementar nº 101/2000. [...]

5.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LC ° 101/2000, por sua vez, exige que Projetos de Lei que redundem em aumento de despesa com criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, bem como aqueles que criam despesas obrigatórias de caráter continuado, estejam instruídos com a estimativa de impacto orçamentário e financeiro de que tratam os seus arts. 16 e 17, sob pena de nulidade, conforme o art. 21, inciso I, alínea “a”, da mesma Norma. Essa mesma estimativa deve demonstrar, ainda, que existe margem de expansão no percentual das despesas com pessoal.

Haja vista que do Projeto de Lei haverá aumento de despesa, é condição de sua regularidade a análise supra, com os respectivos documentos e informações, sob pena de ser considerado ato nulo de pleno direito.

6. Em síntese, no tocante à **iniciativa** e à **forma**, entendemos que o Projeto se encontra adequado. Quanto ao **mérito**, sem ignorar que a temática está revestida por uma avaliação discricionária do Gestor Público, entendemos relevantes algumas avaliações trazidas no item 4. Por fim, registramos a necessidade de adequação do Projeto **sob o viés fiscal e orçamentário**, com a instrução dos respectivos documentos, de modo a evitar discussões de sua nulidade.

São as informações.

Documento assinado eletronicamente  
**Augusto Schreiner Haab**  
OAB/RS nº 123.390

Documento assinado eletronicamente  
**Júlio César Fucilini Pause**



**Pause & Perin - Advogados Associados**

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

**OAB/RS nº 47.013**



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço [www.pauseperin.adv.br/verificador.php](http://www.pauseperin.adv.br/verificador.php) ou via QR Code e digite o número verificador: 988710109042164223

