

Porto Alegre, 26 de novembro de 2025.

Informação nº 2.813/2025

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 Regime Jurídico. Matéria abrangida nas competências privativas do Chefe do Poder Executivo, consoante dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal, para dispor em lei. Considerações.

Solicita, o Consulente, estudo opinativo sobre o anexado Projeto de Lei Complementar nº 34/2025.

Passamos a considerar.

1. Da competência para legislar sobre a matéria

A Constituição Federal – CF, em seu artigo 18¹, 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:

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**

¹ 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. [...]

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 regime jurídico 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 Regime Jurídico

dos Servidores Públicos, de acordo com que prevê o art. 61, §1º, inciso II, alínea “c” da CF², aplicado ao Chefe do Executivo Municipal em razão do princípio da simetria³.

Obedecendo ao princípio vinculativo da simetria, 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:

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

² 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

³ 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)

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; [...]

Assim, digno de nota que é competência legal do Chefe do Poder Executivo para, na hipótese, avaliar discricionariamente a matéria e, se entender oportuno e conveniente, dar início ao processo legislativo destinado à alteração do Regime Jurídico dos servidores públicos municipais. 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, em linhas gerais, está adequado.

Sugerimos, para melhor compreensão, que o art. 1º seja esclarecido para referir que a alteração pretendida ocorre no inciso III do § 2º do art. 9º do Regime Jurídico.

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, as pretensões trazidas para análise estão abarcadas pela avaliação discricionária do Gestor Público, ante o exame da realidade local e da competência para tratar sobre a matéria (vide item 2 desta Informação).

Destarte, tecemos ponderações, abaixo, estritamente sobre as modificações propostas que entendemos especial atenção⁴.

⁴ O presente estudo não tem o escopo de apontar quais adequações são/seriam necessárias ou não no contexto integral do Regime Jurídico, adstringindo-se ao que o Município pretende alterar e na medida que busca modificar, nos exatos termos do Projeto de Lei anexado.

4.1. Quanto ao sistema de compensação de carga horária

No que se refere à jornada de trabalho, a Constituição Federal – CF, em regra, se estende ao ocupante de cargo público, assegurando ao trabalhador em geral “duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro horas semanais, facultada a compensação de horário e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho” (arts. 7º, inciso XIII e 39, § 3º, da CF⁵), reconhecendo o direito à remuneração do serviço extraordinário em percentual superior, no mínimo, em 50% à hora normal (art. 7º, inciso XVI, da CF⁶).

Note-se que a regra é que, extrapolada a carga horária diária de 08 (oito) horas ou aquela definida para o cargo, há o pagamento de horas extras. A exceção ao pagamento das horas é adotar um “sistema de compensação”, onde a quantidade de horas trabalhadas a mais em determinado dia ou semana, será compensado com folga em outro dia. Na compensação de horário propriamente dita, objeto fulcral de análise neste tópico, a quantidade de horas extraordinárias realizadas em um dia será compensada em outro dia (folga), nos termos do que determina a legislação local.

Assim, não vislumbramos ilegalidade no texto proposto no art. 2º do Projeto de Lei, inclusive no que se refere ao período de compensação – que deverá ser observado tanto pela Administração quanto pelo servidor, a fim de evitar discussões judiciais –, ressaltando-se apenas que a compensação, por ensejar extrapolação da carga horária, não pode ser instituída por vontade unilateral da

⁵ “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; [...]

⁶ “Art. 7º [...]

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; [...]

Administração, sendo, na verdade, uma possibilidade, a partir da assinatura de um acordo individual prévio. Ademais, na compensação de horário, a quantidade de horas a compensar deve ser descontada da jornada normal do dia, mostrando-se adequada a revogação do parágrafo único do art. 54, vide art. 9º do Projeto.

Consequentemente, são pertinentes as adequações textuais propostas para as redações dos arts. 56 e 61 do Regime Jurídico, conforme, respectivamente, trazem os arts. 3º e 4º do Projeto.

4.2. Da base de cálculo do adicional por tempo de serviço

Hodiernamente, conforme o art. 85 do Regime Jurídico, a base de cálculo da vantagem em comento é o “vencimento do servidor”. A pretensão trazida no art. 6º do Projeto de Lei em estudo é de que a base seja “o padrão/nível e classe do servidor ocupante de cargo efetivo”.

Com efeito, no Projeto, verifica-se, também, a pretensão de alteração do conceito de vencimento básico, a fim de que conste, especificamente a expressão “classe A”⁷ para, s.m.j., esclarecer o valor inicial a que se refere. Diante desta conjuntura, não nos parece segura a modificação da base de cálculo do adicional por tempo de serviço para que incida sobre o padrão, o nível e a classe, ante o risco de vir a configurar o denominado efeito cascata, a partir do cálculo de vantagem sobre vantagem, cenário vedado pelo inciso XIV do art. 37 da CF.

Transcrevemos ementas de discussões perante o Tribunal de Justiça do Estado, com o intuito de ilustrar o acima referido:

RECURSO INOMINADO. TERCEIRA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. MUNICÍPIO DE OSÓRIO. SERVIDOR

⁷ “Art. 62. Vencimento é a retribuição paga ao servidor pelo efetivo exercício do cargo, correspondendo valor básico (classe A) fixado em lei, atualizado mensalmente em valores nunca inferiores à inflação do mês anterior, condicionado ao teto fixado na Constituição para gastos com pessoal.”

PÚBLICO INATIVO. **ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO. ART. 85 DA LEI MUNICIPAL Nº 2.351/1991 (REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE OSÓRIO). REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR, QUE É O VENCIMENTO ACRESCIDO DAS VANTAGENS PECUNIÁRIAS, PERMANENTES OU TEMPORÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE. EFEITO CASCATA. SOBREPOSIÇÃO DE VANTAGENS. ART. 37, INCISO XIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EDIÇÃO DO DECRETO Nº 145/2018 PELO MUNICÍPIO. ALTERAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO. VIOLAÇÃO À IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS NÃO VERIFICADA. NÃO HÁ FALAR EM AFRONTA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS QUANDO CONSTATADA A PRESENÇA DE INCONSTITUCIONALIDADE NA LEGISLAÇÃO QUE CONCEDE VANTAGENS AOS SERVIDORES. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À REGIME JURÍDICO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO INOMINADO DESPROVIDO. (Recurso Inominado, Nº 50079393520228210059, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator.: Alan Tadeu Soares Delabary Junior, Julgado em: 22-08-2024) (grifamos)**

RECURSO INOMINADO. SERVIDORA PÚBLICA. MAGISTÉRIO. MUNICÍPIO DE BARROS CASSAL. **ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. PRELIMINAR DE LITISPENDÊNCIA. AFASTADA. PRETENSÃO À INCIDÊNCIA SOBRE O VENCIMENTO BÁSICO, ACRESCIDO DO NÍVEL. IMPOSSIBILIDADE, NO CASO CONCRETO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA REFORMADA. RECURSO PROVIDO. (Recurso Inominado, Nº 50061417920208210036, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator.: Rute dos Santos Rossato, Julgado em: 20-03-2024) (grifamos)**

RECURSO INOMINADO. SEGUNDA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. MUNICÍPIO DE GUAÍBA. SERVIDOR. CÂMARA MUNICIPAL. **VENCIMENTOS. INCLUSÃO DE NÍVEL. POSSIBILIDADE. PREVISÃO EXPRESSA DO ART. 21 DA LEI MUNICIPAL Nº 2.867/2012. PLANO DE CARREIRA DO SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO ATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL. INCLUSÃO DA CLASSE. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CASO CONCRETO. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. RECURSO INOMINADO PARCIALMENTE PROVIDO, POR MAIORIA. (Recurso Inominado, Nº 50103458420218210052, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator.: José Luiz John dos Santos, Julgado em: 22-03-2023) (grifamos)**

RECURSO INOMINADO. TERCEIRA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. **MUNICÍPIO DE TRÊS DE MAIO**. SERVIDOR PÚBLICO. INCORPORAÇÃO DE VALORES REFERENTES À PROGRESSÃO DE CLASSE E NÍVEL. EFEITO CASCATA NÃO CARACTERIZADO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA. 1. No âmbito do Município de Três de Maio, a Lei Municipal nº 2.531/2010 estabelece que as progressões de classes e níveis alteram o próprio vencimento básico do servidor. 2. **Dessa forma, considerando que o avanço de classe e nível resulta em alteração do padrão remuneratório e, portanto, do próprio vencimento básico, não há que falar em efeito cascata, vedado constitucionalmente, haja vista que não ocorrerá o recálculo das vantagens umas sobre as outras, mas a alteração do básico após a progressão de classe.** 3. Sentença de procedência mantida por seus próprios fundamentos. RECURSO INOMINADO DESPROVIDO. UNÂNIME. (Recurso Cível, Nº 71009721218, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator.: Alan Tadeu Soares Delabary Junior, Julgado em: 05-09-2022) (grifamos)

RECURSO INOMINADO. SEGUNDA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. **MUNICÍPIO DE TRÊS DE MAIO**. PRELIMINARES. NULIDADE. SENTENÇA ULTRA PETITA. SUSPENSÃO DO PROCESSO. DESCABIMENTO. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 7100982532 NÃO ADMITIDO. REJEIÇÃO. MÉRITO. SERVIDOR. MAGISTÉRIO MUNICIPAL. **CLASSE E NÍVEL, DEFINIDOS COMO ADICIONAIS, NÃO SE INCORPORAM AO VENCIMENTO-PADRÃO PARA RECEBIMENTO DE OUTRAS VANTAGENS PECUNIÁRIAS.** VEDAÇÃO EXPRESSA NA LEI MUNICIPAL Nº 2.531/2010. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. VEDAÇÃO AO EFEITO CASCATA. ART. 37, INCISO XIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO INOMINADO PROVIDO. (Recurso Cível, Nº 71010046498, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator.: José Luiz John dos Santos, Julgado em: 25-02-2022) (grifamos)

Ante o acima exposto, nossa recomendação, para dirimir riscos de discussão sobre a configuração de efeito cascata e, conseqüentemente, a constitucionalidade do dispositivo, é de que a base de cálculo da vantagem permaneça sendo o vencimento básico, vide redação atual.

4.3. Da alteração da base de cálculo do prêmio por assiduidade

A fundamentação acima relatada, no tocante ao risco de configuração do efeito cascata (art. 37, XIV, da CF), cotejando a incidência de vantagens (permanentes) para o cálculo do referido prêmio, também é atraída para a redação proposta no art. 7º do Projeto de Lei Complementar nº 34/2025.

Aliás, especificamente quanto a presente pretensão, esta Consultoria já se manifestou por meio da Informação Técnica nº 4.664/2021 ao Poder Consultente. Com a finalidade de evitar tautologia, encaminhamos em anexo o referido estudo, reiterando nossa sugestão conclusiva de que “a redação proposta para o art. 92, a rigor, permanece estabelecendo a consideração das vantagens pessoais para fins de pagamento do prêmio por assiduidade, de modo a poder ser considerando, ainda assim, presente o efeito cascata vedado constitucionalmente, sendo recomendável que apenas o vencimento básico dos cargos fosse considerado base para o pagamento do prêmio”.

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, verificamos menção a “conceder aumento de remuneração ou outras vantagens e conceder revisão geral anual, mediante autorização legislativa específica” no art. 18, inciso II, da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente para 2025, Lei Municipal nº 7.277/2024.

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 é possível que haja aumento de despesa, mormente considerando eventual alteração de base de cálculo de vantagens, 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. Objetivamente, no que se refere à **iniciativa** e à **forma**, entendemos que o Projeto se encontra adequado. No que se refere ao **mérito**, sem ignorar que a temática está revestida por uma avaliação discricionária do Gestor Público, reputamos relevantes algumas avaliações especificadas no item 4. Por fim,

ainda que superadas as ponderações do item 4, **sob o viés fiscal e orçamentário**, recomendamos a necessidade de complementação do Projeto com os referidos documentos (item 5.2), sob pena de nulidade.

São as informações.

Documento assinado eletronicamente

Augusto Schreiner Haab

OAB/RS nº 123.390

Documento assinado eletronicamente

Júlio César Fucilini Pause

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 ou via QR Code e digite o número verificador: 279277610524163468

