

Porto Alegre, 1º de julho de 2025.

## Orientação Técnica IGAM nº 14.306/2025.

I. O Poder Legislativo de Canguçu solicita a elaboração desta Orientação Técnica para análise de constitucionalidade do Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal, proposto pelo prefeito, para alterar os arts. 77, 78, 79, 80 e 81 da Lei Orgânica Municipal.

A justificação da proposta, expressa na Mensagem Executiva nº 67/2025, fundamenta a necessidade de alteração em dispositivos constitucionais federais, como os arts. 37 e 39 (com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 19/1998 e nº 103/2019), e estaduais, como os arts. 19, 20 e 32. Aponta-se, ainda, a necessidade de preencher uma lacuna legislativa decorrente da suspensão liminar dos efeitos da Lei Municipal nº 4.912 em Ação Direta de Inconstitucionalidade, notadamente no que se refere à vedação de incorporação de vantagens temporárias à remuneração de cargo efetivo.

II. Observa-se, de início, que não há obstáculo para que o Projeto de Emenda à LOM em análise seja proposto pelo prefeito, pois a Lei Orgânica Municipal (LOM) de Canguçu respalda esta iniciativa no inciso II do art. 44.

Ressalta-se que a proposta de emenda à LOM deverá ser discutida e votada em dois turnos, considerando aprovada se alcançar o voto favorável de dois terços dos vereadores que integram a Casa, nas duas votações (§ 1º do art. 44 da LOM).

III. Quanto às alterações propostas, observa-se:

III.a) Da alteração do art. 77 - princípios e acesso a cargos públicos.

A proposta de redação para o art. 77 detalha os princípios que regem a Administração Pública municipal, espelhando o rol da Constituição Estadual (Art. 19), e expandindo

o que hoje é uma remissão genérica no texto da LOM. A medida representa um avanço em termos de técnica legislativa e segurança jurídica.

De especial relevância é a **inclusão do inciso VI**, que prevê a reserva de percentual de cargos e empregos públicos para negros (pretos e pardos) e indígenas. Tal medida encontra amparo na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF), que validou a constitucionalidade de leis que estabelecem cotas raciais em concursos públicos como instrumento de concretização do princípio da igualdade material. Portanto, a inclusão é não apenas constitucional, mas consentânea com os esforços de promoção da igualdade.

Todavia, na redação do inciso I é necessário incluir “**assim como aos estrangeiros, na forma da lei**”. O inciso I do art. 37 da Constituição Federal (CF) teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, para prever esta possibilidade. Considerando que o objetivo da Proposta apresentada pelo prefeito é o alinhamento da LOM com a CF e com a Constituição Estadual, este conteúdo deve ser acrescentado.

### **III.b) Da alteração do art. 78 - do Concurso Público.**

O novo texto atribuído ao art. 78 consolida e detalha as regras para a realização de concursos públicos, em estrita observância ao inciso II do art. 37 da CF.

As disposições sobre o caráter eliminatório das provas de conhecimentos específicos, a definição de critérios no edital, a exigência de ampla divulgação e a previsão de programas de capacitação (que já constava de forma similar no §1º do Art. 78 da LOM atual) são normas que conferem maior transparência e eficácia ao processo seletivo, alinhando-se aos princípios da publicidade e da eficiência.

### **III.c) Da alteração do art. 79 - dos Cargos em Comissão, Funções Gratificadas e Gratificações Especiais**

Esta é a alteração central da Proposta, que visa a organizar o provimento de cargos de confiança e gratificações, sanando as inadequações apontadas na Mensagem Executiva.

- **Distinção e Limites:** A proposta distingue corretamente as "Funções

"Gratificadas" (FGs), de exercício exclusivo por servidores de cargo efetivo, dos "Cargos em Comissão" (CCs), de livre nomeação e exoneração. Essa distinção é imposta pelo inciso V do art. 37 da CF. Ademais, a fixação de limites percentuais para o total de CCs (até 20% do total de servidores efetivos) e de FGs (até 10% do total de servidores efetivos) é uma medida de grande relevância moralizadora, que concretiza os princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa, limitando a exceção à regra do concurso público.

A terminologia, no entanto, é equivocada, pois o que é denominado de “**função gratificada**”, a CF denomina de “**função de confiança**” (incisos II e V do *caput* do art. 37). Se o propósito é o alinhamento será importante ajustar a terminologia. No entanto, este detalhe não obstaculiza a tramitação da matéria.

- **Vedaçāo de Incorporaçāo:** O inciso III do §2º do art. 79 proposto, estabelece que "**é vedada a incorporaçāo da Função Gratificada ao vencimento ou remuneraçāo do cargo do servidor**".

Esta disposição alinha-se diretamente ao §9º do Art. 39 da CF, incluído pela Emenda Constitucional nº 103, que veda a incorporação de vantagens de caráter temporário. A proposta soluciona a lacuna legislativa mencionada na justificativa e moderniza a LOM em conformidade com a norma constitucional federal.

A ressalva dos direitos adquiridos daqueles que já possuīam a vantagem incorporada antes da nova regra é medida prudente e respeita a segurança jurídica, porém **há um ponto que pode ser invalidado judicialmente**, pois o art. 13 da Emenda Constitucional nº 103 estabelece que o direito adquirido deve ser garantido até a data da sua publicação (12 de novembro de 2019).

Art. 13. Não se aplica o disposto no [§ 9º do art. 39 da Constituição Federal](#) a parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Para que a Proposta se torne constitucionalmente válida, sugere-se a alteração da redação do dispositivo alínea “a” do inciso III do § 2º do art. 79), para que o marco temporal seja ajustado ao da norma federal.

A redação poderia ser a seguinte:

"a) O servidor que teve a Função Gratificada incorporada à sua remuneração, nos termos da legislação então vigente, em data anterior à entrada em vigor da **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**, terá esse direito adquirido preservado, mas não fará jus a novas incorporações."

Essa alteração alinharia o texto municipal à ordem constitucional federal, garantindo segurança jurídica tanto para a Administração Pública quanto para os servidores, e eliminaria o vício de inconstitucionalidade apontado.

- **Nepotismo:** A proibição de nomeação de cônjuges, companheiros e parentes até o terceiro grau para cargos em comissão positiva na Lei Orgânica o entendimento da Súmula Vinculante nº 13 do STF, o que é constitucionalmente louvável.

### III.d) Da alteração do art. 80 - da Contribuição para Seguridade Social.

A proposta de nova redação para o art. 80 autoriza o Município a instituir contribuição para o custeio de sistemas de previdência social, saúde e assistência social. A redação atual menciona apenas "previdência e assistência social". A inclusão explícita da "saúde" e o parágrafo único que remete à lei a definição das alíquotas são conformes ao sistema constitucional de seguridade social (Arts. 149, 195 e 201 da CF), não havendo óbice à sua aprovação.

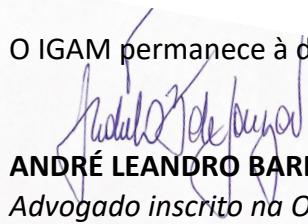
### III.e) Da Alteração do Art. 81 - Do Estatuto e Planos de Carreira.

O texto proposto ao art. 81 estabelece que os estatutos e planos de carreira

dos servidores municipais definirão seus direitos e deveres. A previsão de que os representantes das categorias sejam ouvidos nas alterações legislativas que os afetem é uma norma programática, definida a critério do legislador, que não contraria a CF.

**IV.** Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Emenda à LOM nº 67, de autoria do prefeito, desde que realizados os ajustes indicados nesta Orientação Técnica, alcança as condições constitucionais exigidas para sua tramitação legislativa.

O IGAM permanece à disposição.

  
**ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA**

*Advogado inscrito na OAB-RS sob o nº 27.755  
Sócio-Diretor do IGAM*