ORIENTAÇÃO TÉCNICA
161/2021

Matéria: PL 61/2021
EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. AUTORIA DO PREFEITO. AUTORIZA A CONDUÇÃO EVENTUAL DE VEÍCULOS OFICIAIS POR DIVERSOS CARGOS E POR CONSELHEIROS TUTELARES. PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. CONSIDERAÇÕES. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. CONSIDERAÇÕES. PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E RAZOABILIDADE. CONSIDERAÇÕES. **ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL COM RESSALVAS**

Trata-se de pedido encaminhado à Procuradoria Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do Projeto de Lei nº 61, de 23 de agosto de 2021, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que "Acrescenta atribuição a diversos cargos constantes na Lei Municipal nº 7.088/09 e no cargo de Conselheiro Tutelar".

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato.

A proposta legislativa permite a condução eventual de veículos oficiais por parte de diversos cargos (advogado, assistente social, atendente de pavimentação, biólogo, mecânico, médico veterinário e técnico rural), desde que devidamente habilitados.

Segundo a exposição de motivos:

> Encaminhamos o presente projeto de lei, para que os servidores ocupantes dos cargos de Advogado, Assistente Social, Atendente de Pavimentação, Biólogo, Mecânico, Médico Veterinário, Técnico Rural, possam conduzir veículos para sua locomoção, tendo em vista que os mesmos efetuam atividades, dentro das atribuições próprias de cada cargo, que exigem o uso de meio de transporte.
>
> Com a inclusão da atribuição referida, nossa intenção é a de tornar mais ágil a execução das atividades dos servidores que terão incluída essa atribuição, além de termos uma economia na contratação de servidores para o cargo de Motorista a fim de suprir essas demandas.
> Nesse sentido, faz-se necessário também que os servidores comprovem a habilitação, nos termos exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro, para condução de veículos enquadrados na Categoria B.
>
> Salientamos que esse tipo de autorização ocorre nas mais diversas esferas de governo. No âmbito da União, para exemplificar, é ordenada pela Lei Federal n° 9.327 de 09-12-1996, que "Dispõe sobre a condução de veículo oficial":
>
> Art. 1° Os servidores públicos federais, dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, no interesse do serviço e no exercício de suas próprias atribuições, quando houver insuficiência de servidores ocupantes do cargo de

Autenticação do documento no site https://cmcarazinho.cittatec.com.br/processo/autenticacao-documento/C738C8C3 utilizando a chave 'C738C8C3'

> Motorista Oficial, poderão dirigir veículos oficiais, de transporte individual de passageiros, desde que possuidores da Carteira Nacional de Habilitação e devidamente autorizados pelo dirigente máximo do órgão ou entidade a que pertençam.
>
> Informa-se, que todos os cargos citados acima possuem padrão igual ou superior ao do cargo de Motorista, evitando-se assim eventuais passivos trabalhistas no futuro, oriundos de diferença salarial por desvio de função

Preliminarmente.

A **competência material** é do Município de Carazinho, por envolver nítido interesse local[1], e a **iniciativa legislativa** está correta, por ter sido apresentada pelo Prefeito Municipal[2], assim como o **instrumento utilizado**, visto não envolver matéria que deva ser veiculada por meio de lei complementar[3].

No mais.

A Constituição Federal de 1988 refere que a investidura em cargos públicos depende de aprovação prévia em concurso público (**princípio do concurso público**), ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> [...]
>
> II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo

---

[1] (CF/1988): Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[2](LOM): Art. 29. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;
IV - matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.
[3] (LOM): Art. 28. Serão objeto de lei complementar:
I - Código de Obras;
II - Código de Posturas;
III - Código de Loteamento;
IV - Código Tributário;
V - Plano Diretor de Desenvolvimento;
VI - Regime Jurídico dos Servidores Municipais;
VII - Sistema Municipal de Ensino;
VIII - Lei instituidora da guarda municipal;
IX - demais leis que codifiquem ou sistematizem normas e princípios relacionados com determinada matéria.
§ 1º Os Projetos de Lei Complementar serão examinados pela Comissão de Justiça e Finanças da Câmara de Vereadores.
§ 2º As emendas de iniciativa popular deverão ser apresentadas no prazo de quinze dias, a partir da publicação dos projetos.

Autenticação do documento no site https://cmcarazinho.cittatec.com.br/processo/autenticacao-documento/C738C8C3 utilizando a chave 'C738C8C3'

ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Com texto similar, a Constituição Estadual dispõe:

Art. 20. A investidura em cargo ou emprego público assim como a admissão de empregados na administração indireta e empresas subsidiárias dependerão de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Exposta a premissa, tem-se que as propostas legislativas objetivando alterar atribuições de cargos públicos precisam respeitar a natureza dos mesmos, evitando-se a fusão de cargos com diferentes complexidades e requisitos de investidura, o que, inevitavelmente, importaria na violação ao citado princípio constitucional.

Nesse sentido:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTS. 2º, I E II, DA LEI 11.470/2009, E ART. 24 E ANEXO V DA LEI 8.210/2002, AMBAS DO ESTADO DA BAHIA. EXIGÊNCIA DE NOVOS REQUISITOS PARA INGRESSO NO CARGO DE AGENTE DE TRIBUTOS ESTADUAIS. **ALTERAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (CF, ART. 37, II)**. REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DO GRUPO OPERACIONAL FISCO. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME. EXCLUSÃO DOS AGENTES DE TRIBUTOS ESTADUAIS QUE INGRESSARAM ANTES DA LEI 8.210/2002 DO ÂMBITO DE INCIDÊNCIA DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS DA LEI 11.470/2009. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. A legislação que promove o enquadramento de ocupantes de cargos diversos em carreira estranha à de origem configura ofensa à regra constitucional do concurso público, prevista no art. 37, II, da Constituição Federal. Inteligência da Súmula Vinculante 43 do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2. A exigência de curso superior para os novos candidatos ao cargo de Agente de Tributos Estaduais configura simples reestruturação da administração tributária estadual, fundada na competência do Estado para organizar seus órgãos e estabelecer o regime aplicável ao seus servidores, da qual não decorre, em linha de princípio, qualquer inconstitucionalidade. Precedentes. **3. O art. 2º, incisos I e II, da Lei 11.470/2009 do Estado da Bahia acrescentou novas atribuições aos titulares dos cargos de Agentes de Tributos Estaduais, todas pertinentes com a exigência de formação em curso superior, já que relacionadas ao exercício de atividades de planejamento, coordenação e constituição de créditos tributários.** 4. No presente caso, as questões atinentes às atividades desenvolvidas pelos antigos Agentes de Tributos Estaduais, que concluíram somente o segundo grau, e àquelas desenvolvidas pelos novos titulares, com curso superior, guardam estrita conexão com regra constitucional do concurso público, de modo que os antigos servidores passariam a exercer, com a superveniência da Lei 11.470/09, atividades exclusivas de cargo de nível superior, em afronta ao art. 37, II, da Constituição Federal. 5. Necessária interpretação conforme à Constituição para excluir do âmbito de incidência dos incisos I e II do art. 2º da Lei 11.470/2009 do Estado da Bahia, os Agentes de Tributos Estaduais cuja investidura se deu em data anterior à Lei 8.210/2002. 6. Ação julgada parcialmente procedente.
(ADI 4233, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 28-04-2021 PUBLIC 29-04-2021)

In casu, a autorização para condução de veículos oficiais a outros servidores, que não os motoristas, precisa ser em caráter excepcional, tal e qual previsto na Lei Federal nº 9.327,

Autenticação do documento no site https://cmcarazinho.cittatec.com.br/processo/autenticacao-documento/C738C8C3 utilizando a chave 'C738C8C3'

de 9 de dezembro de 1996, a qual faz questão de mencionar **"quando houver insuficiência de servidores ocupantes do cargo de Motorista Oficial"**.

Fora disso, isto é, em situações de normalidade, a condução de veículos oficiais por outros servidores ocasionaria inevitável usurpação do cargo de motorista, com violação manifesta ao princípio do concurso público, mesmo que, no particular, possa-se não fazer jus às diferenças remuneratórias, nos casos de padrão de igual ou superior valor.

Sugere-se, pois, a revisão do texto proposto, a fim de que conste que a autorização para condução de veículos **apenas ocorrerá quando houver insuficiência de servidores ocupantes do cargo de motorista**.

Já quanto aos conselheiros tutelares, além da excepcionalidade, é preciso advertir que a pretensa norma **jamais pode ser interpretada no sentido de ser requisito para candidatura a carteira nacional de habilitação**, sob pena de inconstitucionalidade material, por violação aos princípios da isonomia e razoabilidade.

Nesse sentido:

> **Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. ATO NORMATIVO DO MUNICÍPIO DE ESTEIO. REQUISITOS PARA CANDIDATURA AO CARGO DE CONSELHEIRO *TUTELAR*. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SUPLEMENTAR. EXIGÊNCIA DE ESCOLARIDADE MÍNIMA (ENSINO SUPERIOR). POSSIBILIDADE. **REQUISITO DE TER CARTEIRA NACIONAL DE *HABILITAÇÃO* (CNH) PARA CANDIDATURA A MEMBRO DO *CONSELHO TUTELAR*. VÍCIO MATERIAL CONSTATADO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE.** REVOGAÇÃO DA NORMA INQUINADA. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. EXTINÇÃO PARCIAL DO PROCESSO. PRECEDENTES. A jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que os municípios estão autorizados a estabelecer requisitos outros, além dos estampados no art. 133, do ECA, para eleição de membro do *conselho tutelar*. Inteligência do art. 24, XV, e art. 30, II, ambos da CF/88. A exigência de nível superior de escolaridade, sem delimitação das áreas de conhecimento, para candidatura ao cargo de conselheiro *tutelar* não viola os princípios constitucionais da razoabilidade e da isonomia; ao reverso, o requisito de escolaridade mínima, além de não prejudicar a representatividade da comunidade local no *conselho tutelar*, pode se mostrar adequado à realidade vivenciada pelo Município de Esteio, sobretudo em razão da indiscutível relevância e complexidade das atribuições do cargo. Precedentes desta Corte e do Superior Tribunal de Justiça. Reconhecida a perda superveniente do objeto desta ação direta, na hipótese em que, após a propositura da demanda, sobrevém a revogação da **norma municipal que, em manifesta ofensa aos princípios constitucionais da isonomia e da razoabilidade, estabelecia exigência de carteira nacional de *habilitação* (CNH) para candidatura ao cargo de conselheiro**. Precedentes. PROCESSO PARCIALMENTE EXTINTO POR PERDA DE OBJETO, COM BASE NO ART. 485, VI, CPC/2015. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. UNÂNIME. **(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081343493, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 02-09-2019)**

Em continuidade, tem-se que a Constituição Federal de 1988 garante aos servidores públicos a **irredutibilidade dos vencimentos**:

> Art. 37. [...]

Autenticação do documento no site https://cmcarazinho.cittatec.com.br/processo/autenticacao-documento/C738C8C3 utilizando a chave 'C738C8C3'

> XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Destarte, regra geral, o acréscimo considerável de atribuições em dado cargo público depende do correspondente aumento remuneratório, consoante as seguintes bases constitucionais:

> 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. (Vide ADIN nº 2.135-4)
>
> § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
> I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
> II - os requisitos para a investidura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
> III - as peculiaridades dos cargos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

No caso, **desde que em situações excepcionalíssimas**, a autorização para condução de veículos parece não importar no consequente aumento do padrão remuneratório, por, justamente, se tratar de atividade meramente esporádica, sem cunho permanente.

Outrossim, não custa lembrar as teses de repercussão geral fixadas pelo Supremo Tribunal Federal de que (Temas 24 e 41) **"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"** e **"I - Não há direito adquirido a regime jurídico, desde que respeitado o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos"**.

Em arremate, inobstante não haver direito adquirido à manutenção do regime jurídico existente quando da nomeação do cargo público, necessariamente as alterações legislativas supervenientes precisam respeitar os princípios constitucionais do concurso público e da irredutibilidade de vencimentos, verdadeiros limitadores ao poder discricionário do chefe de Poder.

POR TAIS RAZÕES, **opina-se** pela viabilidade técnico-jurídica do PL nº 61/2021, desde que observadas as ressalvas acima destacadas.

É o fundamento.
É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 23 de agosto de 2021.

Luís Fernando Bourscheid
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020
OAB/RS 93.542

Autenticação do documento no site https://cmcarazinho.cittatec.com.br/processo/autenticacao-documento/C738C8C3 utilizando a chave 'C738C8C3'

CARAZINHO
AV FLORES DA CUNHA - 1264
CEP: 99500000 - CARAZINHO
CNPJ: 89965222000152 -

Manifesto do Documento

Este documento foi Assinado Digitalmente com um certificado padrão ICP-BRASIL.
Para confirmar sua integridade, basta informar a

ORIENTAÇÃO JURÍDICA		Autenticação
Protocolo 032565 de 24/08/2021 16:45:59		
Documento	**Processo**	
000001 / 2021	-	C738C8C3

Relação de Assinaturas Digitais Presentes no Documento

Città Assinado Digitalmente

Identificação LUIS FERNANDO BOURSCHEID
CPF: 023***.***59
Assinado em: 24/08/2021 16:45:42

ICP Brasil

As Assinaturas Digitais acima identificadas, garantem a integridade e validade deste documento quanto aos atributos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira [ICP-Brasil], por meio de suas políticas, definido pelo padrão de Assinatura Digital CAdES.