



Porto Alegre, 11 de novembro 2025.

**Informação nº 2.719/2025**

Interessado:	Município de Osório/Poder Executivo.
Consultente:	Brenda Palhano Oliveira, Assessora Especial.
Destinatário:	Prefeito Municipal.
Consultores:	Silvia Pereira Gräf e Júlio César Fucilini Pause.
Ementa:	Servidor público. Análise de Projetos de Lei que altera atribuições dos cargos de Operador Especializado, Operário e Motorista, bem como cria gratificação por atividade de natureza especial. Considerações sob o aspecto jurídico.

Solicita o Poder Executivo estudo opinativo sobre dois Projetos de Lei encaminhados em anexo à Consulta e que tratam, respectivamente, da alteração das atribuições dos cargos de Operador Especializado, Operário e Motorista, e da criação de gratificação por atividade de natureza especial para o servidor que exercer suas atividades em cesto aéreo acoplado a um caminhão, realizando a poda de vegetação e/ ou troca de lâmpadas e luminárias. Consta que as alterações visam corrigir distorções no desempenho das atividades pelos servidores, o que vem ocasionando demandas judiciais e condenações do Município ao pagamento de diferenças vencimentais por desvio funcional (não foram fornecidos documentos nesse sentido para nossa análise).

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:

**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;

[...]

Estão compreendidos nos assuntos de interesse local aqueles que dizem respeito às atribuições e vantagens dos servidores públicos, afirmativa que conduz à conclusão de que é do Município a competência para legislar sobre essas matérias.

---

<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. [...]



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

Na hipótese da Consulta, é do Prefeito Municipal a reserva de iniciativa para deflagrar o processo legislativo destinado a alterar/instituir contraprestação financeira dos servidores públicos do Poder Executivo, bem como alterar/criar atribuições para os cargos efetivos que compõem a sua estrutura, de acordo com que prevê o art. 61, §1º, II, alíneas “a”, “b” e “c” da Constituição Federal<sup>2</sup>, o art. 60, inciso II, alíneas “a” e “b” da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul – CE<sup>3</sup> e o art. 54, XI, da Lei Orgânica do Município<sup>4</sup>.

## 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

---

<sup>2</sup> Constituição Federal: “Art. 61 [...].

§ 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;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; [...].

<sup>3</sup> Constituição Estadual – CE/RS: “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; [...]

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; [...]”.

<sup>4</sup> Obtida no endereço <https://leismunicipais.com.br>.



dos atos normativos que menciona”. A partir das premissas da Norma referida, entendemos que os Projetos, de um modo geral, estão adequados.

Contudo, no Projeto de Lei que altera o Anexo I da Lei Municipal nº 5.873, de 24 de fevereiro de 2017, sugerimos a seguinte redação para o art. 4º:

Art. 4º As demais disposições constantes na Lei Municipal nº 5.873, de 24 de fevereiro de 2017, permanecem inalteradas.

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

4.1 Especificamente quanto ao **Projeto de Lei que cria gratificação por atividade de natureza especial para servidores do Município que exerçam suas atividades em cesto aéreo, acoplado em caminhão**, necessário esclarecer que as gratificações de serviço (GF) ou gratificações especiais são parcelas destinadas a recompensar os encargos ou ônus decorrentes de uma determinada atividade.

Essa espécie de gratificação é deferida quando alguns servidores, dentre aqueles de determinada categoria, desempenham funções **normais, mas que são executadas em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor**, tais como os serviços realizados com risco de vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo. Exemplo típico, a participação do servidor em comissões (sindicância, processo disciplinar, licitações, dentre outras).

Sobre o tema, vale transcrever a lição de Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup>:

---

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Editora Malheiros, 24. Ed., 1999, págs. 439).



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 os 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 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) (grifamos em negrito).

Diante desta conjuntura, ao menos em tese, nossa opinião técnica se inclina a compreender pela necessidade de averiguação da correlação entre as atribuições do cargo e aquelas a que se destinaria a gratificação. Neste sentido, é essencial que, por um lado, o suporte fático não se confunda com a simples execução das atividades próprias do cargo em questão do servidor designado e, por outro, que não haja a designação de atribuições que pertencem a outros cargos da estrutura, o que resultaria na caracterização de **desvio funcional**<sup>6</sup>.

Nesse sentido, necessário considerar que o próprio Projeto de Lei estabelece que a gratificação somente será atribuída quando o servidor estiver no efetivo desempenho da função a ele atinente e no “exercício das suas atividades em cesto aéreo acoplado a um caminhão, para realização de poda de vegetação e/ ou troca de lâmpadas e luminárias, na forma regulamentada na NR 12 e NR 35”.

Então, referida vantagem, ao que depreendemos, será recebida somente pelos servidores que executarem as atividades de poda de

---

<sup>6</sup> Ponto importante a ser verificado pela Administração, em todo o seu contexto, considerando a notícia trazida na Consulta da existência de demandas judiciais enfrentadas pelo Município, exatamente tratando do desvio funcional.



vegetação e/ ou troca de lâmpadas e luminárias – pressupomos previstas no rol de atribuições do cargo titulado –, mas quando realizadas em cesto aéreo acoplado à caminhão, sendo este, então, o suporte fático que enseja o recebimento da GF.

E nesse caso, o servidor estaria sendo gratificado pelo desempenho das atribuições próprias do seu cargo, mas desempenhadas em condições anormais ou de risco, já que executas em cesto aéreo, ou seja, nas alturas.

Sendo essa a intenção da Norma, entendemos que o Projeto de Lei que cria a gratificação especial possui viabilidade jurídica. Contudo, mais uma vez, reiteramos a necessidade de verificar a intenção do Projeto de Lei com o contexto fático trazido nas demandas judiciais referidas na Consulta.

4.2 Quanto ao **Projeto de Lei que altera atribuições dos cargos de Operador Especializado, Operário e Motorista**, para incluir novas atividades, cabe referir que é viável atualizar a discriminação das atribuições de cargos já existentes no quadro, especialmente porque são exemplificativas.

A alteração ou inclusão de atribuições em cargo já existente na estrutura administrativa é possível porque, segundo a jurisprudência dominante “nenhum servidor tem direito a regime jurídico” (STF, ARE 664202, Relatora Min. Carmen Lúcia, publicado em 02/12/2011), podendo o Município, atendido o interesse público e o competente processo legislativo, inserir e alterar atribuições dos cargos, **desde que não o desnature**, ou seja, as modificações devem preservar a sua natureza precípua, de forma a evitar que, a partir destas, o cargo se torne completamente diverso. Também **não poderão ser incluídas atribuições que são próprias de outro cargo já existente na estrutura administrativa**.

Já a eventual inclusão da expressão “e outras atividades afins” é usual e recomendada (sobretudo em cargos que não envolvem profissões regulamentadas em lei federal e que englobam tarefas administrativas e operacionais), pois é inviável listar, de modo exaustivo, todas as tarefas que podem ser compreendidas nas atribuições dos cargos.



No Projeto analisado, quanto ao cargo de **Operador Especializado**, em síntese, pretende a Administração definir que os servidores irão operar máquinas rodoviárias, agrícolas e tratores, mas de médio e grande porte, a partir de 101cv. Tendo em vista que na descrição do cargo já continha a atribuição de operar esses maquinários, em nossa avaliação, definir somente a potência não desnatura o cargo, sendo viável juridicamente a alteração pretendida.

Já quanto ao cargo de **Operário**, na descrição das atuais atribuições analíticas localizamos a atividade de “operar máquinas ou implementos agrícolas, de acordo com interesse público, desde que habilitado na forma da lei de trânsito vigente”. Assim, pensamos, que a alteração, apenas, pretende definir que esses servidores poderão operar máquinas ou implementos agrícolas, mas com potência de até 100 cv (já que a partir de 101 cv será destinado aos servidores que titulam o cargo de Operador Especializado) o que, em nossa avaliação, não desnatura o cargo, mas deixa mais claro que tipos de equipamentos poderão ser operados pelos servidores que titulam o cargo (inclusive, trazendo uma restrição para operar maquinários de maior potência).

Quanto a execução de pequenos serviços de eletricidade, já constava no Plano de Carreira tal atribuição para os Operários. O que muda, ao que se depreende, é que a Lei elenca quais atividades classifica como “pequenos serviços”. Assim, se, de fato, as atribuições descritas forem consideradas como “pequenos serviços de eletricidade” – o que recomendamos seja verificado pela Administração, até mesmo com profissional que possui expertise na área – entendemos que há viabilidade jurídica nas alterações pretendidas, já que não estariam desnaturando o cargo.

Por fim, quanto ao cargo de **Motorista**, podemos encontrar na atual redação da LM 5.873/2017 as atribuições de “Conduzir e zelar pela conservação de veículos automotores em geral” (descrição sintética) e “Conduzir veículos automotores de pequeno, médio e grande porte ao transporte passageiros e cargas” como descrição analítica. Assim, a inclusão das atribuições propostas no Projeto de Lei – especificação da condução de veículos de carga e passageiros, de



passeio ou coletivos e atribuições como a realização do abastecimento e limpeza do veículo e outras relacionadas ao carregamento e entrega de cargas e correspondências, dentre outras afins – não desnatura a essência do cargo sendo, por essa razão, viável juridicamente as inclusões pretendidas.

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

5.1 É imprescindível instruir o Projeto de Lei que cria a gratificação por atividade de natureza especial com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro, conforme a exigência dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, demonstrando o atendimento aos requisitos do art. 169, §1º, I e II, da CF (prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias).

5.2 Especificamente em relação à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, entendemos que o requisito é atendido pela previsão do art. 49 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município para 2025 – Lei nº 6.959/2024<sup>7</sup> –, que assim estabelece:

Art. 51. O aumento da despesa com pessoal, em decorrência de quaisquer das medidas relacionadas no artigo 169, § 1º, da Constituição Federal, respeitados os limites previstos nos artigos 20 e 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, e cumpridas as exigências previstas nos artigos 16, 17 e 21 do referido diploma legal, fica autorizado para:

I - conceder vantagens e aumentar a remuneração de servidores;

[...].

---

<sup>7</sup> Obtida no site <https://leismunicipais.com.br>.



6. Objetivamente, entendemos que o Projeto de Lei está correto no tocante à iniciativa e aspectos formais. Quanto ao aspecto material, recomendamos avaliar o texto a partir das considerações do item 4. Já quanto aos aspectos fiscais e orçamentários recomendamos que esta Administração verifique o atendimento das exigências, conforme especificadas no item 5.1, já que nenhum documento sobre o tema acompanhou a Consulta.

7. Por fim, quanto a viabilidade jurídica da “inclusão da operação do cesto aéreo como atividade-meio e instrumental do Operário, em conformidade com o Art. 37 da CF/88”, nos reportamos as considerações contidas no item 4.2 desta Informação.

Já em relação a “viabilidade jurídica da criação da Gratificação por Atividade de Natureza Especial (Modelo PL anexo para a Situação 2), para regulamentação da operação de cesto aéreo como serviço de natureza especial, inclusive a criação de gratificação de 25% (NR 12/NR 35) para poda/supressão de vegetação por Operários qualificados (Situação 2 do CASO 2), com modelo de PL anexo”, nos reportamos as considerações trazidas no item 4.1 desta Informação.

É como opinamos, tendo este estudo sido elaborado com finalidade exclusivamente informativa para contribuir na análise da Administração.

Documento assinado eletronicamente  
**Silvia Pereira Gräf**  
OAB/RS nº 62.624

Documento assinado eletronicamente  
**Júlio César Fucilini Pause**  
OAB/RS nº 47.013



## Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512



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: 024926354385157531

