

Porto Alegre, 25 de fevereiro de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 2.458/2026.

I. Relatório

O **Poder Legislativo de Santana do Livramento** solicita orientação técnica acerca do questionamento abaixo transcrito:

Viabilidade do Projeto de Lei Ordinária nº 12/2026, que: "Dispõe sobre a criação de vaga de Assistente Social para atuação no Programa Bolsa Família, no âmbito do município de Sant'Ana do Livramento e dá outras providências.

II. Análise técnica

O Projeto de Lei Ordinária nº 12/2026, de iniciativa da Prefeita Municipal, cria 1 (uma) vaga de Assistente Social, 30 horas semanais, para atuação junto ao Programa Bolsa Família, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, define atribuições gerais e prevê, no art. 3º, que a contratação será realizada por meio de processo seletivo simplificado, conforme legislação vigente e disponibilidade orçamentária.

A iniciativa legislativa é adequada, pois a criação de cargos, empregos e funções públicas e a organização da Administração direta são matérias reservadas ao Chefe do Executivo pela Lei Orgânica municipal, e o próprio projeto explicita esse fundamento ao mencionar o art. 102, IV, da LOM. Assim, quanto à competência formal de iniciativa, o texto é válido.

Do ponto de vista de políticas públicas, a justificativa demonstra que o Assistente Social atuará na execução descentralizada do Programa Bolsa Família, com foco em acompanhamento das famílias, visitas domiciliares, articulação intersetorial e relatórios técnicos. Esse desenho é coerente com a política de assistência social e com a regulamentação federal do Programa Bolsa Família, que atribui aos municípios responsabilidades de gestão e acompanhamento das famílias beneficiárias.

A Portaria MDS nº 1.041/2024, ao disciplinar a aplicação dos recursos vinculados ao Programa, expressamente vincula esses recursos à estrutura de gestão e ao

atendimento das famílias, nos seguintes termos:

Portaria MDS nº 1.041, de 23 de dezembro de 2024, art. 6º

art. 6º do Decreto nº 12.064, de 17 de junho de 2024, serão aplicados em ações relacionadas à gestão e à execução descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, especialmente naquelas voltadas às seguintes finalidades: I-gestão de benefícios e acompanhamento dos pagamentos, para custeio da estrutura e das atividades necessárias ao atendimento das famílias beneficiárias; II-gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, de forma a abranger as atividades de articulação intersetorial para a ampliação do acesso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos serviços públicos, em especial os de educação, saúde e acompanhamento familiar realizado pela assistência social; III-apoio às atividades de atendimento e acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de não cumprimento das condicionalidades e de maior vulnerabilidade social, de modo a promover sua proteção social;

Esse marco reforça que é dever do Município estruturar equipe técnica para gestão e acompanhamento do Programa, sendo inteiramente justificável, sob o ângulo material, a criação de vaga de Assistente Social para tal finalidade.

Ocorre, porém, relevante inconsistência interna no projeto. A justificativa e o estudo de impacto orçamentário-financeiro tratam expressamente da criação de cargo efetivo de Assistente Social, padrão 11, com enquadramento no RPPS municipal (SISPREM), incidência de anuênios, 13º salário, terço de férias e contribuição patronal. A análise projeta o impacto financeiro para 2026, 2027 e 2028 como despesa de natureza continuada, típica de cargo efetivo do quadro permanente.

Ao mesmo tempo, o art. 3º do PL dispõe que a contratação será realizada por processo seletivo simplificado.

Há, portanto, contradição entre o conteúdo do projeto (que cria “vaga” para cargo já existente, tratando a despesa como permanente) e o dispositivo que aponta para contratação por vínculo precário. As atribuições descritas nos arts. 1º e 2º são de caráter permanente, ligadas à execução continuada da política de assistência social e do Programa Bolsa Família, sem qualquer nota de transitoriedade ou excepcionalidade.

Nessas condições, o provimento há de se dar por concurso público para cargo efetivo já instituído no plano de cargos do Município, e não por contratação temporária via processo seletivo simplificado.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul é firme

na vedação de utilização de vínculos precários (temporários, estágios, bolsas) para atividades permanentes na área social. Em precedente sobre o Programa Primeira Infância Melhor, o TCE-RS assentou:

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul — Processo nº 5860-02.00/08-8

Acerca da prática de colocação de estagiários atendendo no Programa Primeira Infância Melhor – PIM, autorizada pela Lei Municipal nº 2.239/2008 (item 2.6), vale referir que o entendimento firmado por este Tribunal, é que, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 51/2006, somente deve ser precedida a contratação de agentes de saúde e visitantes por meio de concurso público, pois não se configura necessidade temporária passível de atendimento pela via excepcional da contratação por prazo determinado. Por óbvio, inviável também a atuação de bolsistas/estagiários nesta atividade tão específica e própria do serviço público. Assim, cabe ao atual Gestor evitar a reincidência da falha, sob pena de comprometer as contas⁶ (grifou-se).

Embora o caso trate de agentes e visitantes, a razão de decidir aplica-se integralmente à atuação do Assistente Social no acompanhamento continuado de famílias do Programa Bolsa Família. Trata-se de atividade típica de serviço público permanente e sensível, que exige estabilidade da equipe de referência do SUAS e provimento mediante concurso para cargo efetivo.

Dessa forma, o art. 3º do projeto, ao prever genericamente “processo seletivo simplificado”, afronta o princípio do concurso público e aproxima o Município do mesmo tipo de irregularidade já reprovada pelo TCE-RS em programas sociais com atuação continuada. Para que o diploma seja juridicamente hígido, é indispensável afastar qualquer autorização especial para contratação temporária, deixando o provimento da vaga subordinado ao regime geral do quadro efetivo, isto é, concurso público.

Do ponto de vista da gestão de pessoal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município elaborou estudo detalhado de impacto para o período 2026–2028, com memórias de cálculo e consolidação da despesa anual do cargo, bem como declaração do ordenador de despesa atestando a existência de dotação e a compatibilidade com PPA, LDO e LOA, em atendimento aos **arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000**. O estudo registra que:

a) a despesa de pessoal total atingiu 45,09% da RCL no 2º quadrimestre de 2025, abaixo do limite de alerta;

b) existem projeções anteriores de significativa elevação da despesa com pessoal em razão da criação de outros cargos (30 guardas municipais, 1 assessor técnico, 2 médicos veterinários), com tendência de aproximação e ultrapassagem do limite de alerta nos

exercícios seguintes;

c) o custo anual do novo Assistente Social, para fins de despesa de pessoal, é da ordem de R\$ 94.843,53 em 2026, R\$ 102.582,87 em 2027 e R\$ 110.552,07 em 2028, valores que pressionam, mas não isoladamente, os limites da LRF;

d) o próprio estudo qualifica como “imperativa” a identificação de medidas de compensação, nos termos do art. 17 da LRF, e recomenda revisão urgente do planejamento de despesas de pessoal e adoção de plano de contingência.

Verifica-se, assim, que há atendimento formal às exigências de estimativa de impacto e declaração de adequação orçamentária, mas as medidas de compensação para a despesa obrigatória de caráter continuado são apenas indicadas como necessárias, sem detalhamento concreto de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesas.

Na situação descrita, a criação de uma vaga adicional, isoladamente, não leva automaticamente à extrapolação dos limites de despesa com pessoal, mas contribui para um cenário já tensionado. A LRF não impede, de forma absoluta, a criação de cargo essencial em contexto de aproximação dos limites, desde que:

- a) os percentuais legais não sejam ultrapassados;
- b) a despesa esteja plenamente compatível com PPA, LDO e LOA;
- c) o Executivo comprove e implemente medidas de compensação estrutural quando a despesa for de caráter continuado.

Do ponto de vista do financiamento setorial, a política de assistência social e o regramento federal permitem que recursos do SUAS e do Programa Bolsa Família sejam utilizados para apoiar a estrutura de gestão e, inclusive, o desenvolvimento de recursos humanos ligados ao atendimento das famílias. Esses mecanismos, porém, são cofinanciamentos complementares e não afastam a necessidade de observância estrita da LRF e do controle global da despesa de pessoal.

Em relação à técnica legislativa, convém destacar dois pontos que o Prefeito poderá ajustar, via mensagem retificativa:

- a) o art. 1º fala em “criação de vaga de Assistente Social”, sem indicar expressamente o dispositivo da lei de cargos e salários que está sendo alterado. Como o estudo de impacto menciona o cargo “Assistente Social, padrão 11”, é recomendável que o

texto legal explicita que se trata de acréscimo de 1 vaga ao cargo de Assistente Social já constante da lei de carreira, mencionando a lei complementar e anexo correspondentes, para afastar qualquer dúvida de enquadramento;

b) o art. 3º, que prevê processo seletivo simplificado, deve ser suprimido ou reformulado. A solução juridicamente mais segura, respeitando a iniciativa do Executivo, é a supressão integral do dispositivo, de modo que o provimento da vaga siga o regime jurídico já estabelecido na legislação municipal para o cargo de Assistente Social, necessariamente por concurso público.

III. Conclusão

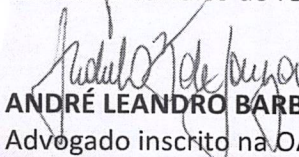
Diante ao exposto, opina-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 12/2026 é materialmente adequado e juridicamente viável, por fortalecer a execução municipal do Programa Bolsa Família com profissional essencial à equipe de referência da assistência social, desde que observados os limites da LRF.

Na forma atual, entretanto, o art. 3º contém inadequação ao prever contratação por processo seletivo simplificado para atividade permanente, em desacordo com o regime constitucional do concurso público e com a orientação consolidada do TCE-RS.

A Câmara Municipal de Santana do Livramento deve, portanto, notificar o Prefeito para envio de mensagem retificativa destinada à supressão (ou adequada correção) do art. 3º, deixando explícito que se trata de ampliação de vaga de cargo efetivo já existente, com provimento por concurso público, e registrar em parecer que a efetiva implementação da vaga exige do Executivo o cumprimento integral dos **arts. 16 e 17 da LRF**, com adoção e demonstração das medidas de compensação necessárias.

O IGAM permanece à disposição.


DANIEL PIRES CHRISTOFOLI
OAB/RS 71.737
Consultor Jurídico do IGAM


ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA
Advogado inscrito na OAB-RS sob o nº 27.755