

P A R E C E R

Nº 2228/2025¹

- PG – Processo Legislativo.
- Inadequação de Lei Complementar.
- Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.
- Programa de desligamento voluntário.
- Comentários.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, solicita parecer sobre PLC (M) 12/2025, que "Altera a Lei Complementar nº 414, de 20 de dezembro de 2023, que "Institui o regime jurídico dos servidores da Câmara Municipal de xxx e dá outras providências".

A Consulta segue documentada.

RESPOSTA:

Preliminarmente, as matérias referentes a servidores não se inserem no rol reservado à lei complementar, por isso devem ser tratadas em lei ordinária de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Sobre o tema, é pertinente colacionar a decisão do STF:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da

¹PARECER SOLICITADO POR DANIELA RIOS VELOSO, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II - A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III - Ação julgada procedente para declarar a constitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí". (STF - Tribunal Pleno. ADI n.º 2872. DJ-e 05/09/2011. Rel. Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI)

Sobre a questão da possibilidade da ampliação das hipóteses de reserva de lei complementar no âmbito dos demais entes federativos para além daquelas previstas expressamente na Carta Magna e de reprodução obrigatória, cumpre transcrever as lições do professor Pedro Lenza:

"É possível a exigência de lei complementar em matérias que a Constituição Federal não prescreveu? Ou, ainda: o poder constituinte derivado decorrente estadual poderia inovar além das hipóteses previstas na CF/88 em relação à exigência de lei complementar para regulamentar a Constituição?

Conforme estabeleceu o Pleno do STF, "a criação de reserva de lei complementar, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro".

Conforme vimos, "a aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de capital político e institucional que propicie tal articulação, processo esse que nem sempre será factível ou

mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira - plural e dinâmica por excelência - e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva".

Apesar da inexistência de hierarquia entre lei complementar e lei ordinária (STF, RE 509.300 AgR-EDv), conforme já explicamos, deve ser reconhecido o inegável processo legislativo qualificado da lei complementar, qual seja, previsão expressa e formal de suas hipóteses na Constituição Federal (ADI 789) e necessidade de maioria absoluta para sua aprovação (art. 69, CF/88).

Sendo assim, "a ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais - como é o quórum qualificado - para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsável aos ânimos populares" (ADI 5.003, Pleno, j. 05.12.2019, DJE de 19.12.2019. Nesse sentido da violação ao princípio da simetria ao se ampliarem as hipóteses de lei complementar, cf. ADI 2.872, Pleno, 1º.08.2011)". (In: LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado®. 25 ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2021, p. 970-971).

As demais matérias são tratadas e alteradas por lei ordinária. Contudo, a forma da lei não impede o prosseguimento da propositura até porque visa alterar outra lei complementar.

As normas relativas aos servidores municipais reputam-se assunto de exclusiva competência legislativa do Município (art. 39, *caput*, da CRFB), por força da autonomia político-administrativa que lhe foi outorgada pela Constituição de 1988, nos termos dos seus arts. 1º, 18, 29 e 30.

Cabe ao Município, pois, a organização do regime funcional de seus servidores, incluindo-se, aí, as regras sobre a composição do sistema remuneratório e demais vantagens e benefícios funcionais. Para tanto, impõe-se observar os comandos constitucionais dirigidos ao servidor público, em especial nos arts. 37 a 41, bem como os preceitos das Leis de caráter complementar.

No tocante à remuneração dos servidores municipais, impõe-se a obediência dos preceitos constitucionais atinentes à matéria, pelo que cabe destacar, em particular, os critérios para a composição do sistema remuneratório dos servidores (art. 39, § 1º), o teto dos vencimentos pagos pelo Executivo (art. 37, XII), a vedação de vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias (art. 37, XIII) e a existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, além de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 169, § 1º).

Em se tratando de vantagem funcional aplicável a todos os servidores públicos municipais, é importante frisar que matéria relativa a direitos e deveres dos servidores públicos reputa-se de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, consoante o disposto do art. 61, § 1º, II, "c" da Constituição da República, preceito aplicável aos Municípios por força da simetria das formas, uma vez que decorre do princípio fundamental da separação dos Poderes consagrado no art. 2º.

A regra é de que a concessão de vantagens funcionais, a rigor, deve constituir objeto de proposição de Lei apresentada pelo Prefeito Municipal. Releva ressaltar, nesse passo, que a legislação estatutária municipal é aplicável tanto ao pessoal do Executivo quanto ao do Legislativo, assim como às autarquias e fundações públicas, pois o regime jurídico único está endereçado às unidades federativas como um todo, o que inclui seus Poderes constituídos. É com base nesse raciocínio que se pode depreender que os benefícios pecuniários devem ser instituídos por proposta partida do Executivo Municipal, com abrangência geral para todos os servidores municipais, o que é corolário do princípio da isonomia.

Já a organização administrativa dos órgãos do Poder Legislativo está disciplinada no art. 51, III e IV c/c art. 52, XIII, todos da Constituição Federal, aplicado por simetria aos municípios na forma do art. 29 também da Lei Maior.

Em razão da autonomia que lhe fora constitucionalmente assegurada, cumpre privativamente ao Legislativo a elaboração de seu Regimento Interno (RI), dispor sobre sua organização e funcionamento, deliberação sobre os assuntos de sua economia interna (*interna corporis*), bem como sobre a criação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração.

Em cotejo, há de se considerar que como exceção à regra de que as vantagens remuneratórias devem estar previstas em Lei de iniciativa do Executivo, é possível, mediante lei de iniciativa parlamentar, a instituição de vantagens pecuniárias apenas para os servidores da Câmara Municipal, desde que sejam peculiares às funções legislativas e, portanto, impassíveis de extensão aos servidores do Executivo. Nesse passo, é de se observar que as gratificações especiais são devidas aos servidores da Câmara que laboram em condições anormais, em particular quando assumem atribuições que, embora compatíveis com as funções típicas de seu cargo, acarretam maior responsabilidade para si. É muito comum no Poder Legislativo a gratificação para os servidores que auxiliam nas sessões plenárias. Sobre estas vantagens, também designadas gratificação de serviço, é pertinente a lição de Hely Lopes Meirelles:

"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).

Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias pro labore faciendo e propter laborem. Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento. Daí por que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria, salvo quando a lei expressamente o determina, por liberalidade do legislador". (*In* MEIRELLES, Hely Lopes. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 466-467).

Desta forma, compete ao Chefe do Executivo municipal a edição de lei ordinária acerca do tema, não podendo propositura de iniciativa parlamentar alterar o afastamento por motivo de luto nem criar programas de desligamento voluntário (PDV), que são iniciativas da Administração Pública que promovem uma diminuição do quadro de servidores mediante exonerações voluntárias e incentivadas financeiramente, e se destinam principalmente à diminuição de despesas correntes com pessoal.

Tratam-se de programas instituídos muitas vezes como medida de precaução para evitar que se alcancem os limites prudenciais e peremptórios de gastos acima referidos, mas também como alternativa à disponibilidade remunerada de servidores nas hipóteses de extinção do cargo ou de declaração de sua desnecessidade (art. 41, § 3º, da CRFB), medida que é muito mais dispendiosa a longo prazo para o poder público.

Como em qualquer atividade da Administração Pública, pressupõe-se o inofismável interesse público na medida, que deve restar devidamente comprovado nas motivações a serem registradas em regular procedimento administrativo prévio a ser conduzido pela mesa diretora. O interesse público, em consequência do que já foi dito acima, consistirá na comprovação **com dados concretos e objetivos** que a manutenção daquele vínculo funcional seria excessivamente custoso, ou desnecessário, ou que causa ou poderia vir a causar desrespeito aos limites com despesas de pessoal do Poder Legislativo. **Não há demonstração de nada no PL transcrita no corpo da Consulta.**

Com efeito, existem situações em que o PDV se mostra medida contrária ao interesse público. Podemos citar, por exemplo, hipótese em que existam no quadro de servidores da Câmara número excessivo e desproporcional de comissionados, não concursados e nomeados *ad nutum* pelas autoridades. Conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho, "*afigura-se flagrantemente inconstitucional a criação de cargos em comissão em número excessivo e desproporcional ao quantitativo dos cargos efetivos, fato que denuncia claramente o propósito de favorecimento de alguns poucos apaniguados, frequentemente por interesses políticos*"(In: CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2016, p. 780), de modo que a implantação de um Programa de Desligamento Voluntário nesses casos, por apenas extinguir vínculos de servidores efetivos concursados e estáveis, conduziria à piora na situação ilegal de desproporcionalidade acima descrita. Por conseguinte, evidentemente também deve ser afastada a alternativa de implantação de um PDV quando essa proporção entre servidores efetivos e comissionados se encontre atualmente adequada, e o desligamento de efetivos por meio do PDV venha a causar uma futura desproporção inconstitucional.

Na mesma linha, em vista da ausência de interesse público na medida, devem ser excluídos, sempre, do Programa de Desligamento Voluntário os servidores estáveis que já tenham adquirido direito à aposentadoria, isto porque todo PDV tem como premissa a concessão de incentivo financeiro de natureza indenizatória, e o pagamento dessa verba

indenizatória apenas se justifica como compensação pela renúncia ao vínculo funcional com prerrogativa de estabilidade, associado à vantajosidade e economicidade em vista da perspectiva de custo da manutenção do vínculo estatutário remunerado; e é esta parece ser justamente a linha do PDV em análise.

Em suma: o PLC não reúne condições de validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 28 de agosto de 2025.