



Câmara Municipal de Apucarana.

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

17/03/2025.

À Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Apucarana.

Assunto: Solicitação de Parecer Jurídico sobre a Concessão de Medidas de Apoio às Lactantes no Âmbito da Câmara Municipal

Prezados,

Com o objetivo de assegurar a adequação das políticas de apoio às lactantes no âmbito da Câmara Municipal, foi apresentado projeto de resolução 21/2025.

Solicito, por meio deste, a emissão de um parecer jurídico quanto à possibilidade ou não de implementação de medidas de apoio específicas para as lactantes, levando em consideração que algumas das disposições previstas para o Legislativo podem entrar em antinomia com o que dispõe o Estatuto dos Servidores Municipais, que rege tanto os servidores do Executivo quanto do Legislativo.

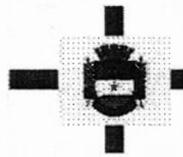
Diante disso, gostaríamos que fosse esclarecida sobre a possibilidade ou não de compatibilidade das normas do Legislativo com o Estatuto dos Servidores Municipais e caso haja necessidade de adequações no Estatuto dos Servidores Municipais ou em outras normativas internas, seria viável a alteração dessas normas para garantir os direitos das lactantes, sem que isso infrinja o ordenamento jurídico vigente?

Atenciosamente,

TIAGO CORDEIRO DE LIMA

Presidente da Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Câmara Municipal de Apucarana



Apucarana, 20 de março de 2025.

Ilustríssimo Sr. Vereador Presidente,

Senhores Vereadores Membros da Comissão,

Preliminarmente, cumpre registrar que como a doutrina costuma afirmar, as leis complementares, como já diz seu nome, destinam-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares. As leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações ser disciplinados por meio de leis ordinárias. Em quase todos os casos, quando a Constituição se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária. A reserva de matérias à lei complementar, salvo raras exceções, deve vir expressa no texto constitucional. As raras exceções, acima mencionadas, dizem respeito a situações em que a interpretação sistemática da Constituição permite inferirmos a exigência de lei complementar, ainda que o texto constitucional somente se refira à lei, sem qualificativo.

Com efeito, a Carta Magna previu algumas espécies normativas de tramitação no processo legislativo e incluiu a lei complementar nesse rol. Sobre lei complementar leciona Alexandre de Moraes:

"(...) a razão de existência da lei complementar consubstancia-se no fato de o legislador constituinte ter entendido que determinadas matérias, apesar de evidente importância, não deveriam ser regulamentadas na própria Constituição Federal, sob pena de engessamento de futuras alterações; mas, ao mesmo tempo não poderiam comportar constantes alterações através de um processo legislativo ordinário. O legislador constituinte pretendeu resguardar determinadas matérias de caráter infraconstitucional contra alterações volúveis e constantes, sem, porém, lhes exigir a rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, assim que necessário". (In: MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17ª ed. São Paulo: Atlas. 2005).



No que diz respeito à aprovação, as leis complementares devem ser aprovadas por maioria absoluta dos parlamentares. Diversamente, as leis ordinárias são aprovadas por maioria simples, ou seja, devem obter em seu favor a metade mais um dos votos dos parlamentares presentes à sessão. Note-se como é grande a diferença.

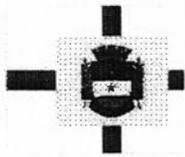
As leis complementares, por esse motivo, além de serem mais difíceis de serem aprovadas, são muito mais estáveis, uma vez que somente podem ser modificadas mediante a edição de outra lei complementar.

No nosso sentir, as matérias referentes a servidores públicos não se inserem no rol reservado à lei complementar, por isso devem ser tratadas em lei ordinária e não em lei complementar. Sobre o tema, é pertinente colacionar a recente 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 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 inconstitucionalidade 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 nº. 2872. DJ-e 05/09/2011. Rel. Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI)

Assim, as leis que criam e alteram os requisitos de acessos a cargos públicos são leis ordinárias e não leis complementares por natureza. Contudo, destacamos que a escolha pelo legislador local, a época, pela normatização do Estatuto dos Servidores Municipais de Apucarana, por lei complementar, por si só, não se trata de uma ilegalidade material, apenas formal, tanto é que, o regime jurídico dos servidores públicos é regulado pela Lei 8112/90, que estabelece os direitos, deveres e funções dos servidores públicos federais.

Isto ultrapassado, compete adentrar aos esclarecimentos quanto, **“quanto à possibilidade ou não de implementação de medidas de apoio específicas para as lactantes, levando em consideração que algumas das disposições previstas para o Legislativo podem entrar em antinomia com o que dispõe o Estatuto dos Servidores Municipais, que rege tanto os servidores do Executivo quanto do Legislativo”**.



Cumpra esclarecer que, face ao princípio da harmonia e da independência entre os Poderes (art. 2º, CRFB/88), a Constituição dispõe que **competete à Câmara, sem a sanção do chefe do Poder Executivo, dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação e transformação ou extinção dos cargos públicos.**

Tal assertiva evidencia-se pelo disposto no art. 48, caput, e em seu inciso X, da CRFB/88, aplicável ao Município por simetria na forma do art. 29, caput. Confira-se a redação do indigitado dispositivo legal:

"Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

X - **criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b**" (grifamos).

As matérias elencadas nos arts. 49, 51 e 52 tratam de assuntos da economia interna do Poder Legislativo, que não devem estar sujeitas à aprovação do Prefeito Municipal. A resolução, como se sabe, é deliberação de caráter político-administrativo aprovada pela maioria dos Vereadores, promulgada pela Mesa da Câmara, que não se submete à sanção e veto do chefe do Executivo.

Vejamos o que dita o art. 51, IV da Constituição, aplicável à Câmara de Vereadores por simetria (art. 29, caput da CRFB/88):

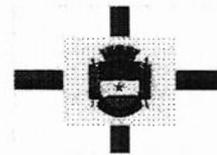
"Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

[...]

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias"

No mesmo sentido dispõe o art. 52, XIII, ao tratar do Senado Federal, norma esta também aplicável por simetria ao Município.

Portanto, quanto à organização administrativa interna e criação de cargos públicos, o texto da Constituição é claro ao dispor que tal competência se insere no rol de matérias sujeitas a deliberação do Poder Legislativo, em caráter privativo. Podemos afirmar, portanto, que o Plano de Cargos e Carreiras e a Estrutura Administrativa da Câmara Municipal **deve ser elaborado por meio de resolução**, e por resolução deve ser alterado. Nessa linha, confira-se o preciso magistério de José dos Santos Carvalho Filho:



"Ocorre que o próprio art. 48 dispensa a sanção do Presidente nos casos dos arts. 49, 51 e 52, que dispõe, respectivamente, sobre a competência do Congresso, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os arts. 51, IV e 52, XIII, a seu turno, autorizam a Câmara e o Senado, respectivamente, a dispor sobre a sua organização e sobre a criação, transformação e extinção de seus cargos. Resulta de todo esse quadro normativo que esses fatos relativos aos cargos, quando se trata da organização funcional da Câmara e do Senado, não dependem de lei, como nos demais casos. Em consequência, seus cargos são criados, transformados e extintos através de resolução". (In CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Júris, p. 551).

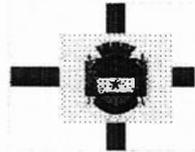
No mesmo sentido é a lição de Manuel Gonçalves Ferreira Filho:

"Há, assim, no Direito vigente, um domínio vedado à lei ordinária. Certamente a delimitação desse campo obedeceu à cogitação de que nele seria conveniente excluir a intromissão do Executivo por meio de sanção, e, portanto, do veto. Além das matérias enumeradas no art. 49, deve incluir-se nesse terreno imune à intervenção da lei ordinária o das competências privadas do Senado e da Câmara. Naquele caso, estão as competências previstas no art. 52 da CF. Neste, as mencionadas no art. 51". (In FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 4ª ed. São Paulo: Saraiva. 2001, p. 205).

E a de Hely Lopes Meirelles:

"No Poder Legislativo a criação, transformação ou extinção de cargos, empregos ou funções cabe à Câmara de Deputados e ao Senado Federal, as Assembleias Legislativas e às Câmaras de Vereadores, respectivamente, que podem, no âmbito de sua competência privativa, dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos ou funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (CF, arts. 51, IV, e 52, XIII). Esses atos de criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos devem ser efetuados por resolução, como se infere da interpretação do art. 48, c/c os arts. 51 e 52, da CF. Todavia, a fixação ou a alteração de vencimentos só pode ser efetuada mediante lei específica, sujeita, evidentemente, a sanção (CF, art. 37, X)" (In MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 31ª ed. São Paulo: Malheiros. 2005, p. 418).





Assim, em decorrência da autonomia que a Constituição outorgou à Câmara Municipal para dispor de seus quadros, firmou-se o entendimento de que a **Resolução é o instrumento adequado** para tal, do que não destoa a orientação do IBAM, cujo entendimento consolidado no Enunciado nº 07/2007 assim dispõe:

"CÂMARA MUNICIPAL. CRIAÇÃO, TRANSFORMAÇÃO E EXTINÇÃO DE CARGOS OU REESTRUTURAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO ART. 169, § 1º DA CF E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA DO LEGISLATIVO MEDIANTE RESOLUÇÃO, SENDO A FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO OBJETO DE LEI DE SUA INICIATIVA".

De toda sorte, apesar de a extinção, transformação e criação de cargos, empregos e funções do Poder Legislativo dever ser feita por meio de Resolução, os próprios arts. 51, IV e 52, XIII determinam que a fixação da respectiva remuneração deve se dar por meio de lei ordinária, de iniciativa parlamentar, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e os limites constitucionais e legais de gasto com pessoal (art. 169, § 1º da CRFB c/c arts. 20, III, "a", 22 e 23 da LC nº 101/2000).

Em suma: **1)** as leis que criam e alteram os requisitos de acessos a cargos públicos são leis ordinárias e não leis complementares por natureza, contudo, no caso dos servidores do Legislativo, a matéria sequer deveria ser tratada em lei; **2)** a Reestruturação do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores da Câmara de Vereadores deve ser sempre objeto de Resolução; **3)** apenas a fixação da remuneração dos cargos do Poder Legislativo deve se dar por meio de lei ordinária, de iniciativa parlamentar, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e os limites constitucionais e legais de gasto com pessoal (art. 169, §1º da CRFB c/c arts. 20, III, a, 22 e 23 da LC nº 101/2000);

É o esclarecimento

PETRONIO CARDOSO
Procurador Jurídico Legislativo



Câmara Municipal
de Apucarana

Assinado Digitalmente por:
PETRONIO CARDOSO
20/03/2025 09:36:49