

CONSULTA/0675/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Comissão de Justiça e Redação

Sra. Bianca Bordignon – Assessoria Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei Complementar nº 24/2025, que “altera dispositivo da Lei Complementar nº 205, de 27 de dezembro de 2006, que trata do quadro de pessoal, plano de empregos, salários, carreira e avaliação de desempenho dos servidores públicos da Prefeitura Municipal de Mogi Mirim” – Ampliação da licença paternidade para trinta dias consecutivos – Competência legislativa municipal – Organização de pessoal – Iniciativa privativa do Prefeito para o desencadeamento de propostas legislativas que tratem de servidores e empregados públicos da Administração direta, autárquica e fundacional – Opção, pelo legislador municipal, pelo regime de emprego público, sob à égide da Consolidação das Leis do Trabalho – Opção que resulta, ao menos em tese, a impossibilidade jurídica de o Município editar lei municipal expansiva e/ou ampliativa de quaisquer benefícios de ordem trabalhista, por força da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho – Ressalvas – Os prazos previstos nas disposições

constitucionais correlatas consubstanciam um prazo mínimo de cento e vinte dias (para a gestante) e de cinco dias (para o pai), podendo, esses prazos “mínimos”, pois, serem ampliados por leis específicas, para assim também prestigiar o direito social da proteção à maternidade e à infância e o direito da criança à convivência familiar e comunitária – Exemplificação – Lei nº 11.770/2008, que “cria o Programa Empresa Cidadã – Ampliação das licenças maternidade e paternidade – Recomendação – Edição uma lei administrativa específica, totalmente desvinculada da normatização trabalhista em geral – Admissibilidade – Considerações gerais.

CONSULTA:

A Administração Consulente encaminha para análise o “ Projeto de Lei Complementar nº 24/2025, que “altera dispositivo da Lei Complementar nº 205, de 27 de dezembro de 2006, que trata do quadro de pessoal, plano de empregos, salários, carreira e avaliação de desempenho dos servidores públicos da Prefeitura Municipal de Mogi Mirim”, solicitando “um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos: competência de iniciativa e competência para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, inciso I, CF), impacto da proposta sobre o regime dos servidores públicos do Município (regime celetista); considerações gerais acerca da ampliação da licença-paternidade, diante das condições estabelecidas no projeto de lei” e “indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática” e

"identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto"

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, é sempre oportuno lembrar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, em primeiro lugar, é notório que se insere na exclusiva competência legislativa dos Municípios legislar sobre organização de pessoal, em face do interesse local (ver inc. I do art. 30 da Constituição da República e correspondente art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo e incs. I e XI do art. 12 da Lei Orgânica do Município).

Hely Lopes Meirelles ensinava:

"Examinando-se a atividade municipal no seu tríplice aspecto político, financeiro e social, depara-se-nos um vasto campo de ação, onde avultam assuntos de interesse local do Município, a começar pela elaboração de sua Lei Orgânica e escolha de seus governantes (prefeito e vereadores), e a se desenvolver na busca de recursos para a Administração (tributação), na organização dos serviços necessários à comunidade (serviços públicos), na defesa do conforto e da estética da cidade (urbanismo), na educação e recreação dos munícipes (ação social), na defesa da saúde, da moral e do bem-estar público (poder de polícia) e na regulamentação estatutária de seus servidores.

[...]

A competência do Município para organizar o serviço público e seu pessoal é consectário da autonomia administrativa de que dispõe (art. 30, inc. I, da CF/88). Atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público (CF, arts. 37 a 4) bem como os preceitos das leis de caráter nacional e de sua lei orgânica, pode o Município elaborar o regime jurídicos de seus servidores segundo as conveniências locais. Nesse campo, é inadmissível a extensão das normas estatutárias federais ou estaduais aos servidores municipais. Só será possível a aplicação do estatuto da União ou do Estado-membro se a lei municipal assim o determinar expressamente.

Nem mesmo a Constituição Estadual poderá estabelecer direitos, encargos ou vantagens para o servidor municipal, porque isto atenta contra a autonomia local. Desde que o Município é livre para aplicar suas rendas e organizar seus serviços (CF, art. 30, III e V), nenhuma interferência pode ter o Estado-membro nesse campo da competência local.

Só o Município pode estabelecer o regime de trabalho e de pagamento de seus servidores, tendo em vista as peculiaridades locais e as possibilidades de seu orçamento" (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 17^a ed., 2^a tir., Malheiros, São Paulo, 2014, pp. 137, 138 e 619 e 620).

Em segundo lugar, esclareça-se que as Cartas Constitucionais outorgam competência privativamente aos Chefes do Poder Executivo para o desencadeamento de propostas legislativas que tratem de servidores e empregados públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, contratação de pessoal, provimento de cargos e regime jurídico dos servidores públicos, *ex vi* das alíneas a e c do inc. I do § 1º do art. 61 da Constituição da República; item 4 do § 2º do art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo e inc. II do art. 51 da Lei Orgânica do Município).

Para Hely Lopes Meirelles:

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

[...] Ao prefeito, como chefe do Executivo, compete propor à Câmara a organização do quadro de servidores da Prefeitura, ou seja, a criação e extinção de cargos, os vencimentos e vantagens, bem como nomear, promover, movimentar e punir seus integrantes" (cf. in ob. cit., pp. 760 e 790).

A seu turno, José Afonso da Silva aduz que "é de competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis (e não iniciativa de projetos de lei, como às vezes se diz) que: 1) disponham sobre criação, extinção e transformação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; 2) organização administrativa, matéria orçamentária e criação de serviços públicos; 3) servidores municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria" (cf. in *Manual do Vereador*, 5^a ed., Malheiros, São Paulo, 2004, p. 108).

Veja, pois, que, em ambos os aspectos, o projeto de lei acostado a presente consulta **não** contempla ou padece, de vício aparente de constitucionalidade material ou formal que impeçam sua regular tramitação perante as comissões legislativas temáticas e pelo Plenário Cameral.

Por sua vez, como bem deixou entrever a Administração Consulente, cientificando-nos que o legislador municipal optou pelo regime de emprego

público (ver Lei municipal Lei nº 3.663/2002, que “adota a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) como Regime Jurídico dos servidores públicos municipais” e Lei Complementar municipal nº 205/2006, que “dispõe sobre a reestruturação do quadro de pessoal, plano de empregos, salários, carreira e avaliação de desempenho dos servidores públicos da Prefeitura Municipal de Mogi Mirim”), essa opção resulta, *ao menos em tese*, na impossibilidade jurídica de o Município editar lei municipal expansiva e/ou ampliativa de quaisquer benefícios de ordem geral trabalhista, por força da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, *ex vi* do inc. I do art. 22 da Constituição da República.

No entanto, não se pode negar que a Constituição da República estabelece vários direitos (constitucionais) dos trabalhadores urbanos e rurais tanto a licença à gestante como a licença paternidade (ver incs. XVIII e XIX do art. 7º e § 1º do art. 10 do ADCT de 1988).

Mas não é só isso, a Constituição da República também assegura o direito social da proteção à maternidade e à infância e o direito da criança à convivência familiar e comunitária (ver art. 6º e 227).

Por isso, é louvável a argumentação daqueles que entendem que os prazos previstos nas mencionadas disposições constitucionais consubstanciam um prazo mínimo de cento e vinte dias (para a gestante) e de cinco dias (para o pai), podendo, esses prazos “mínimos”, pois, serem ampliados por leis específicas.

Cite-se, como exemplo, a deliberação do legislador federal ao editar Lei nº 11.770/2008, que “cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, cujos arts. 1º e 2º estão redigidos:

“Art. 1º É instituído o Programa Empresa Cidadã, destinado a prorrogar:

I – por 60 (sessenta) dias a duração da licença-maternidade prevista no inciso XVIII do caput do art. 7º da Constituição Federal;

II - por 15 (quinze) dias a duração da licença-paternidade, nos termos desta Lei, além dos 5 (cinco) dias estabelecidos no § 1º do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

[...]

Art. 2º É a administração pública, direta, indireta e fundacional, autorizada a instituir programa que garanta prorrogação da licença-maternidade para suas servidoras, nos termos do que prevê o art. 1º desta Lei”.

É certo, pois, que proposições legislativas como a ora em análise haverão de ser tidas como prestigiosas tanto aos empregados públicos como aos seus filhos recém-nascidos e, portanto, haverão de ser tidas como constitucionais e legais.

De qualquer maneira, fixadas essas premissas, como a Administração Consulente poderá perceber, para evitar futuras arguições de invasão de competência legislativa da União para legislar sobre direito do trabalho (ver *caput* do art. 392 e inc. III do art. 473 da CLT), é recomendável a edição uma lei *administrativa* específica, totalmente desvinculada da normatização trabalhista em geral (*in casu*, da Lei Complementar municipal nº 205/2006) para, assim, ampliar, lícita e legitimamente, o prazo legal para usufruição da denominada “licença paternidade”.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta, colocando-nos, desde já, à inteira disposição para as complementações que julgar necessárias.

São Paulo, 5 de outubro de 2025.

Elaboração:

Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico