

## Parecer nº 33/2000

Competência exclusiva do Poder Legislativo para fixar normas sobre seus servidores. Extensão da regra. Submissão dos servidores do Poder Legislativo às regras genéricas estabelecidas para os servidores do Município, ainda que com quadro(s) especial(is). Inexistência de hierarquia entre disposições emanadas do Poder Legislativo.

Trata-se de consulta provocada pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ijuí, protocolada neste Tribunal em **14 de setembro de 1999**, encaminhada à Consultoria Técnica no dia subsequente, distribuída em **16 de setembro de 1999**, com Informação (nº 50/2000) lançada em **30 de maio de 2000**. Distribuído o expediente, foi encaminhado a esta Auditoria pelo Senhor Conselheiro Relator em **7 de junho de 2000**, e distribuído a este Auditor no dia seguinte.

Narra o consulente que, até o ano de 1994, a legislação atinente às questões estatutárias referentes aos servidores do Poder Legislativo de Ijuí, bem como a referente à sua organização e funcionamento teve a forma de lei ordinária (lei *stricto sensu*, ou seja, encaminhada à sanção do Poder Executivo) e que, após esta data, entendeu a Câmara Municipal de disciplinar estas matérias via resoluções, havendo, na data da Consulta, inclusive, uma proposição de resolução em tramitação.

Assinala a existência de regras constitucionais acerca da competência do Senado e da Câmara Federal (Constituição Federal), e da Assembléia Legislativa (Constituição do Estado), e, também, de regra similar na Lei Orgânica do Município de Ijuí (art. 17, II), conferindo à Câmara Municipal competência exclusiva para a proposição e apreciação de iniciativas visando *criar, alterar e extinguir os cargos e funções de seu quadro de servidores, dispor sobre o provimento dos mesmos, bem como fixar seus vencimentos e vantagens*.

Ao final, demanda especificamente sobre:

a) a extensão da competência da Câmara Municipal para legislar sobre a matéria referente a sua organização e funcionamento, assim como aos seus quadros de pessoal;

b) a aplicabilidade das regras estabelecidas na legislação genérica existente acerca do regime jurídico dos servidores públicos do Município;

c) eventuais inovações na matéria, trazidas pela Emenda Constitucional nº 19/98 (*Reforma Administrativa*);

d) a existência de *direito adquirido*, em relação a vantagens introduzidas pela via de resolução (isto para o caso de eventual inconstitucionalidade dos benefícios, quer-se crer, o que não é explícito na consulta);

e) a existência de conflitos (no tempo e de hierarquia) entre as *leis ordinárias* que regravam especificamente o quadro de pessoal da Câmara Municipal, as *resoluções* após adotadas e, ainda, a *lei* municipal que disciplina o Regime Jurídico Único dos servidores municipais.

A Informação nº 50/2000, da Consultoria Técnica, já mencionada, ao enfrentar as questões postas na Consulta, inicia alertando sobre a inadequação de seus termos aos estritos limites do disposto no art. 138, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCE), e prossegue, ainda em caráter preliminar, recordando sobre o contido no § 2º, do mesmo artigo, no sentido de que *a resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto*.

No exame dos temas aventados, observa a Informação que:

a) “... Indiscutível ... a autonomia do Poder Legislativo em *dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração ...*”;

b) lembra que, “... no passado, no âmbito do Poder Legislativo, tanto a criação, transformação ou extinção de cargos, empregos ou funções, quanto à fixação da remuneração davam-se através de Resolução Plenária, o que, atualmente, no que diz respeito à fixação da remuneração, incoorre, haja vista que a EC nº 19/98 atribuiu, privativamente à Câmara, a iniciativa de lei para tanto, *sempre*

*dependente de sanção do Prefeito*”, aí invocando o Parecer nº 65/98, aprovado pelo Tribunal Pleno, em 28-10-98;

c) “... observada a iniciativa de lei do Poder Legislativo ...” nada impede que o mesmo projeto de lei que cuidasse da fixação de remuneração também tratasse das demais matérias da competência exclusiva deste Poder;

d) ainda que reconhecida a autonomia administrativa da Câmara Municipal, ficam seus servidores submetidos ao regime jurídico único para os quadros de pessoal do Município. Destaca, porém, que, com o advento da EC nº 19/98 deixou de ser impositiva a regra acerca da existência de um único regime jurídico no âmbito de cada ente político.

E, em conclusão:

a) a Câmara Municipal, tendo autonomia para reger sobre seus servidores, deve fazê-lo de forma a permanecer *adstrita à normatização constitucional correspondente*;

b) remete ao disposto nos arts. 48, *caput*, e 51, IV, da Constituição Federal;

c) reafirma o desaparecimento da obrigatoriedade da manutenção de um regime jurídico único.

É o relatório.

Ainda que bem lançados os fundamentos da Informação nº 50/2000, da Consultoria Técnica, especialmente quando menciona certa estraneidade de seu conteúdo em relação à competência desta Corte, e, ainda, quando faz referência ao contido nos §§ 1º e 2º do art. 138 do RITCE, a Consulta formulada comporta, para sua adequada resposta, o enfrentamento de algumas outras questões, até aqui não postas.

Nenhuma dúvida quanto ao uso de Resoluções para disciplinar matéria da competência exclusiva do Poder Legislativo. Tratando da Câmara dos Deputados e do Senado, na alçada federal, anota JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros Editores, São Paulo, 1999, pp. 520/525.

*“Possui a Câmara algumas atribuições privativas, que, na verdade, são atribuições exclusivas, porque insuscetíveis de delegação, e que ela exerce sozinha e por si, e são as seguintes:*

...

*“(d) dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços ...*

...

*“Tem o Senado Federal as seguintes atribuições privativas:*

...

*“(l) elaborar seu regimento interno e dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços ...*

...

*“Nada se diz sobre o processo de formação dos decretos legislativos e das resoluções. Aqueles são atos destinados a regular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49) que tenham efeitos externos a ele; independentemente de sanção e veto. As resoluções legislativas são também atos destinados a regular matéria de competência do Congresso e suas Casas, mas com efeitos internos ...”*

No caso em espécie, a circunstância de, até uma certa data, matérias que deveriam ter sido regradas por Resolução terem sido tratadas em lei ordinária em nada prejudica sua constitucionalidade. Nem há qualquer empecilho em que, verificado o equívoco, se tenha passado a tratá-las pela via adequada. Isto porque, quanto à lei que disciplinou matéria que deveria ser tratada em resolução, sendo similar o processo legislativo, apenas com a agregação de requisitos outros (sanção e publicação pelo Poder Executivo), não se pode cogitar de sua invalidação, por esse motivo. Adotada a via adequada (resolução), posteriormente, não há que se cogitar em problemas de hierarquia, como ventila a Consulta, pois não há hierarquia entre lei e resolução legislativa, apenas distintas áreas de aplicação e também distintos processos. Haverá revogação, pois, sempre que a resolução, expressa ou tacitamente,

te, o fizer, mesmo em relação a leis ordinárias, se a matéria for daquelas da competência privativa do Poder Legislativo.

Quanto à fixação dos valores das remunerações dos cargos ou empregos de seus serviços, como bem anotou a Informação nº 50/2000, a EC nº 19/98 trouxe inovação significativa. Nos termos ora em vigor, esta matéria deve ser tratada em lei, de iniciativa privativa do Poder Legislativo, *ex vi* do disposto no art. 37, X, da Constituição Federal, combinado com o que se afirma no art. 51, IV, e 52, XIII, do mesmo diploma. Embora, a primeira vista, à luz de uma interpretação literal, e a teor do disposto no *caput* do art. 48, se poderia entender que, nestes casos, a “lei” dispensa a sanção do Poder Executivo, de fato assim não o é. Aqui, a competência privativa se restringe a *iniciativa de lei*, que seguirá processo ordinário, e será, ao final, submetida ao crivo do Poder Executivo, para sanção ou veto, seja porque esta é a interpretação que melhor se adequa à teleologia da regra, seja porque é a que melhor se adapta ao sistema da Constituição (sob pena de tornar sem valor o disposto no art. 37, X, da Carta).

Já quanto à submissão dos servidores do Legislativo Municipal às regras do regime jurídico próprio dos demais servidores municipais, irrepreensível o tratamento dado na Informação nº 50/2000, mormente quando distingue a existência de quadros próprios, com características e vantagens específicas, da inafastável submissão ao único regime jurídico para servidores municipais que há em Ijuí. E, embora possível, à luz, outra vez, das inovações trazidas pela EC nº 19/98, a elaboração de mais de um regime jurídico para os servidores públicos, no espaço da mesma entidade federada, não é de se olvidar que o princípio da isonomia está mantido na Constituição Federal, seja como comando genérico (art. 5º, *caput*), seja específico (art. 37, X e XII).

Diante da solução ora ofertada, não se examinará a problemática relacionada com o *direito adquirido*, já que, como se demonstrou, o uso da via de resolução, respeitada a área de competência privativa do Poder Legislativo, não só não confronta o sistema legal anterior como, até, melhor se afeiçoa à Constituição Federal. Se, eventualmente, alguma vantagem foi concedida fora desta área de competência, indubitosa sua inconstitucionalidade, não havendo se falar em direito adquirido, pois, para o servidor estatutário, não há vantagem que possa ser incorporada ao seu patrimônio, de modo permanente, sem submissão ao princípio da legalidade restrita.

É o meu parecer.

Auditoria, 12 de junho de 2000.

CESAR SANTOLIM  
Auditor Substituto de Conselheiro

Processo nº 4509-02.00/00-4

/rj

**DECISÃO:** O Tribunal Pleno, **em sessão de 05-07-00**, à unanimidade, acolhendo o Voto do Senhor Conselheiro-Relator, ressaltando o disposto no parágrafo 2º do artigo 138 do Regimento Interno deste Tribunal, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto, decide remeter ao Consulente, de cópia da bem lançada Informação nº 50/2000 da Consultoria Técnica, acostada nas folhas 120 a 129, bem como do proficiente Parecer nº 33/2000, da lavra do Auditor Substituto de Conselheiro Cesar Santolim, folhas 134 a 139, acolhido pelo Plenário nesta data, uma vez que referidas peças fornecem, em tese, subsídios importantes para a elucidação dos questionamentos formulados.