



São Paulo, 11 de junho de 2025.

Senhor Presidente,

Em atendimento à consulta formulada pela Dra. Luciana Aparecida dos Santos, Procuradora Jurídica, transmitimos a Vossa Excelência, em anexo, o Parecer nº 223810.01.0001/2025, da lavra do consultor *Rodrigo Garone Gulin*, da área especializada em Servidor Público e Previdência desta Conam, com a seguinte ementa:

Servidor Celetista. Projeto de lei do Poder Executivo que visa criar o Plano de Transferência Voluntária (PTV) dos empregados públicos. Possibilidade da instituição através de decreto, mas que não impede a via legislativa. Análise e considerações.

Permanecemos à disposição dessa Administração para a eventual necessidade de outras abordagens da questão apresentada.

Atenciosamente,

Manoel Joaquim dos Reis Filho

**Consultor-Geral
OAB/SP Nº 19.236**

EXMO. SENHOR
RODRIGO MEIRELES
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
CACAPAVA – SP.





Interessada : Câmara Municipal de Caçapava.
Data : 11 de junho de 2025.
Parecer nº : 223810.01.0001/2025.
Consultoria : Servidor Público e Previdência.

Servidor Celetista. Projeto de lei do Poder Executivo que visa criar o Plano de Transferência Voluntária (PTV) dos empregados públicos. Possibilidade da instituição através de decreto, mas que não impede a via legislativa. Análise e considerações.

A Câmara Municipal de Caçapava, por intermédio da Dra. Luciana Aparecida dos Santos, Procuradora Jurídica, solicita desta Conam, em razão da minuta legislativa encaminhada pelo Poder Executivo, análise e parecer quanto à possibilidade de instituição do Plano de Transferência Voluntária (PTV) dos empregados públicos por meio de lei.

Passamos a responder.

Primeiramente, cumpre-nos registrar que o regime jurídico eleito pelo Município para disciplinar os seus empregados públicos é o celetista, sob o pálio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e da Constituição Federal, sendo eles filiados obrigatórios ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Em atenção ao Princípio da Reserva Legal, insta salientar que, no tocante aos servidores públicos, algumas matérias devem ser tratadas necessariamente por meio de lei específica, tais como



a fixação e a alteração da remuneração, nos termos do que preceitua o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal. Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Omissis.

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, destacamos).

Além disso, por força do Princípio da Simetria das Normas, temas como aqueles previstos no § 1º do artigo 61 da Lei Maior devem ser tratados no âmbito Municipal por projeto de lei de autoria do Prefeito. Vejamos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;





II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).

Nesse sentido decidiu o Tribunal de
Contas do Estado do Paraná:

(...) O princípio da reserva legal possui maior densidade do que o da legalidade, pois este último pode ser atendido não apenas com a expedição de lei formal, mas, também, pela simples atuação da Administração dentro da esfera imposta pelo legislador.

Importante ressaltar que as regras concernentes ao processo legislativo dispostas na Constituição Federal devem ser





obrigatoriamente observadas no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, haja vista o princípio da simetria e a interligação com o princípio da separação e independência dos Poderes.

(...)

Assim, nas esferas estadual, distrital e municipal podem ser adotadas as mesmas espécies legislativas dispostas na Carta Magna; porém, quando de sua elaboração deverão ser observados os contornos do processo legislativo estabelecido constitucionalmente, no que concerne aos procedimentos, às deliberações, à iniciativa, entre outros.

A iniciativa consiste no primeiro momento oficial do processo legislativo. Segundo a CF/88, compete privativamente à Câmara dos Deputados a iniciativa de lei para fixação da remuneração dos cargos, empregos e funções de seus serviços internos (artigo 51, inciso IV, parte final); o mesmo se aplica ao Senado Federal (artigo 52, inciso XIII, parte final) (...) (TC Processo nº 608708/17 – Acórdão nº 1843/19 – Tribunal Pleno – Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – 15/07/2019).

Importante destacar que os artigos supramencionados compõem um rol exemplificativo, eis que há outros assuntos que também devem ser tratados obrigatoriamente por lei, conforme é o entendimento da doutrina, *in verbis*:

A organização legal do serviço público municipal, ou seja, por lei aprovada pela Câmara de Vereadores e sancionada pelo prefeito, *lei em sentido estrito*, é exigência constitucional, decorrente, dentre outros, dos arts. 29, I, 30, I, 37, I e II, 39 a 41 e 61, § 1º, II, “a”, impositivos para os Municípios, por força do art. 29, *caput*, que determina a observância dos princípios constitucionais quanto à organização de seus serviços e assuntos de interesse local e, ainda, especificamente no que se refere aos servidores públicos.





Desses preceitos constitucionais resulta que somente *lei em sentido estrito* pode criar e alterar cargos públicos municipais, bem como fixar-lhes a remuneração (art. 61, § 1º, II, “a”), dispor sobre servidores municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de servidores (arts. 37 e incisos e 39 a 41), e estabelecer requisitos para a investidura em cargo municipal.

(...)

A participação da Câmara de Vereadores na organização do funcionalismo limita-se aos aspectos acima expostos, pois o provimento de cargos, a regulamentação do seu exercício e a prática de atos relacionados com os servidores públicos (nomeação, lotação, remoção, promoção, punição, demissão, exoneração, aposentadoria etc.) são da exclusiva alçada do prefeito ou do presidente da Câmara, quanto aos cargos e funcionários dos seus serviços auxiliares. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 19ª edição. São Paulo: Malheiros, 2021, pp. 491/492, destacamos).

Prossegue o mestre Hely Lopes Meirelles:

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.

(...)

Ambos os quadros – da Prefeitura e da Câmara – só podem ser *criados por lei* e com as mesmas exigências constitucionais, inclusive a da iniciativa de cada um dos chefes desses órgãos municipais

Criados os cargos da Prefeitura e fixados os vencimentos por lei, cessa a função do Legislativo. Daí por diante, os atos concretos de administração dos servidores transferem-se para a competência do Executivo, que os administra mediante decretos,





portarias, regulamentos, instruções e ordens de serviço
(Ibid., p. 620, destacamos).

Conforme é possível depreender da valiosa lição acima, após a criação dos cargos e/ou empregos públicos e a fixação dos vencimentos e das suas atribuições, cabe exclusivamente ao Alcaide dispor acerca de temas como nomeação, lotação, remoção, promoção, punição, demissão, exoneração e aposentadoria.

Desse modo, é possível concluir que a matéria referente ao projeto de lei ora em análise poderia ser regulada através de decreto a ser editado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal. Entretanto, é necessário pontuar que se por um lado há a obrigatoriedade de que determinados assuntos sejam objeto de lei, por outro inexistente proibição de que aqueles que não possuem tal necessidade sejam tratados pela via legislativa, o que permite dizer que não há óbices ao trâmite da minuta enviada à Edilidade.

Embora não seja objeto da indagação trazida pela nobre Consulente, é necessário enfatizar que o inciso II do artigo 5º do projeto legal objeto deste Opinitivo traz a seguinte previsão:

Art. 5º. É vedada a solicitação de transferência de servidor que se encontrar em qualquer das seguintes situações:

Omissis.

II – Esteja em gozo das seguintes licenças:

- a) por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro;
- b) para tratar de interesses particulares;
- c) para desempenho de mandato eletivo;
- d) afastamento para estudo ou missão no exterior.





O destaque é necessário em razão do fato de o Ente adotar a CLT para reger os seus agentes públicos, o que gera ao Prefeito a perda do seu “Poder de Império”¹ para dispor quanto à matéria trabalhista, do mesmo modo que ocorre na iniciativa privada, uma vez que, nos termos do inciso I do artigo 22 da Constituição Federal,² cabe à União legislar acerca de matéria trabalhista.

Por isso, em razão de a CLT não contemplar as licenças previstas no inciso II do artigo 5º da minuta legislativa, o seu teor poderá dar azo ao ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Ainda em razão da adoção da sistemática celetista, outro ponto que também deve ser destacado é quanto à necessidade de que a transferência seja formalizada somente após a assinatura de termo de mútuo consentimento pelo empregado público e pela Administração Municipal, sendo que, salvo melhor juízo, tal disposição não consta expressamente no projeto legislativo, o que poderia contrariar o disposto no artigo 468 da CLT, *in verbis*:

Art. 468 - Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia.

§ 1º Não se considera alteração unilateral a determinação do empregador para que o respectivo empregado reverta

¹ Há que se ressaltar que a Administração Pública, direta ou indireta, ao admitir servidores pelo regime celetista, despe-se de seus poderes de império, ficando sujeita à legislação trabalhista e a todas as normas asseguradas aos empregados urbanos, inclusive àquelas previstas na CF/88. (...) (TRT 15ª Região: Recurso Ordinário: 0010977-04.2018.5.15.0123, Relatora: Larissa Carotta Martins da Silva Scarabelim, 4ª Câmara – 2ª Turma, Data de Julgamento: 5/3/2020).

² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;





ao cargo efetivo, anteriormente ocupado, deixando o exercício de função de confiança. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

§ 2º A alteração de que trata o § 1º deste artigo, com ou sem justo motivo, não assegura ao empregado o direito à manutenção do pagamento da gratificação correspondente, que não será incorporada, independentemente do tempo de exercício da respectiva função (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017, destacamos).

Por todo o exposto, em que pese a matéria objeto do projeto de lei em análise ser da competência exclusiva do Alcaide e por isso possa ser tratada através de decreto, não há óbices à sua submissão à Edilidade na forma de projeto de lei, sendo necessário, contudo, que sejam observadas as questões acerca das licenças não previstas no Diploma Consolidado e a obrigatoriedade da assinatura de termo de mútuo consentimento em atendimento ao artigo 468 da CLT.

Em linhas gerais, são essas as considerações que julgamos oportuno transmitir no momento e desde já nos colocamos à disposição para a realização de reunião virtual a fim de esclarecer quaisquer dúvidas relativas à matéria ora tratada ou para a discussão de algum ponto deste Parecer. Para tanto, solicitamos que o contato seja feito diretamente com o setor responsável pela sua emissão, qual seja, a área de Servidor Público e Previdência, por meio do WhatsApp (11) 91367-3357.

Rodrigo Garone Gulin
Consultor Substituto da Chefia
OAB/SP nº 261.454

LP

