



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO N. 01 DE 2016

Interessado: Ex^{ma}. Sr^a. Presidente da Câmara Municipal de Dois Córregos
Origem: Câmara Municipal de Dois Córregos

DIREITO PÚBLICO. DISCIPLINA CONSTITUCIONAL.
REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA. AGENTES
PÚBLICOS. RELAÇÃO JURÍDICA FUNCIONAL. REGIME
JURÍDICO ÚNICO. ESTATUTO.

Trata-se de consulta formulada pela Ex^{ma}. Sr^a. Presidente da Câmara Municipal de Dois Córregos, sobre os aspectos legais e jurídicos dos Projetos de Leis Complementares Municipais n. 04 e n. 05, de 25 de fevereiro de 2016, que “Altera a redação da Lei Complementar n. 09, de 28 de fevereiro de 2014, que dispõe sobre a reorganização do plano de empregos e salários da Prefeitura Municipal de Dois Córregos e dá outras providências” e que “dispõe sobre a estrutura organizacional dos quadros de cargos em comissão e de salários da prefeitura municipal de Dois Córregos, e dá outras providências”, respectivamente, ambos de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Os Projetos de Leis Complementares Municipais n. 04 e n. 05 de 2016 requerem análise pormenorizada de todos os seus dispositivos, contudo neste parecer centra-se o estudo no que diz respeito ao Regime Jurídico Funcional, em razão da preocupação inicial dos edis, como também o fato de que a instituição de um regime jurídico inconstitucional *ab initio* contamina todo o diploma normativo.

É o relatório.

CÂMARA MUNICIPAL DE
DOIS CÓRREGOS

DATA: 14/03/2016

HORA: 10:36

Diversões 1/2016



1

00111/2016



2



Primordialmente, cabe-nos delinear o que se entende por regime jurídico. Em linhas gerais, diz-se que regime jurídico é um conjunto de normas que disciplina certa relação jurídica. São regras aplicáveis, quando da concretização dos fatos jurídicos previstos. Trata-se da regência própria do direito. Noutras palavras, é a reunião de normas gerais e abstratas positivadas para que, na observância das situações fáticas previstas, sejam postas em prática, aplicadas para orientar, organizar e, mesmo, pacificar um fato concreto.

Preliminarmente, ainda, impende frisar que relação jurídica nada mais é do que a ligação, a interação entre dois ou mais indivíduos, submetidos a direitos e a deveres recíprocos. Ou seja, o liame entre esses dois ou mais sujeitos de direitos produz fatos jurídicos, aptos a ensejarem consequências. Desse modo, necessário que o Direito disponha de normas para reger a relação. Daí, o regime jurídico, conjunto dessas normas.

O Estado integra diversas relações jurídicas. Das quais, a que por ora nos interessa é a relação funcional. A fim de prestar os serviços públicos, o Estado faz-se representar por seus agentes. Há, pois, uma relação jurídica entre o representado e seus representantes, que, a rigor, agem materializando a vontade estatal. Esta relação, como outra qualquer, requer um regramento próprio. Assim sendo, imperioso um regime jurídico apto a disciplinar a relação funcional do Estado com seus agentes.

Neste ponto, pode-se já discriminar o Estado Federativo, integrado por todos os entes federados, quais sejam, União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios. Assim, cada ente federado deve normatizar seu regime jurídico funcional. E este regime, nos termos do art. 39 da CF de 1988¹, deve ser único. Significa dizer que não se admite a adoção de regimes jurídicos

¹ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS

Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000

camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br

Estado de São Paulo

ASSESSORIA JURÍDICA

diversos. Uma vez adotado um conjunto de regras para um servidor, tais normas deverão dirigir-se a todos os servidores.

Em que pese a algumas vozes dissonantes, dever-se-ia adotar como regime jurídico um conjunto de normas intrínsecas à Administração Pública Federal, Estadual, Distrital ou Municipal. A este agrupamento de normas, denomina-se Regime Jurídico Administrativo Constitucional ou, simplesmente, Estatuto. Por esta razão, diz-se Regime Jurídico Estatutário. Em contrapartida ao regime celetista, inerente às relações funcionais da iniciativa privada, sensível a fatores sociais, bem como à livre iniciativa.

Por questões de fácil percepção, e a seguir mencionaremos algumas, o Regime Estatutário é mais viável ao ente público. Já o Regime regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas, ainda que derogadas algumas normas por imposição constitucional, mostra-se menos favorável, contrário à supremacia do interesse público.

Isto porque a CLT pressupõe um pacto laboral, a celebração de um contrato bilateral, o qual, uma vez avençado, suas cláusulas integrarão o patrimônio jurídico do empregado. Quer dizer que para qualquer alteração do contrato de trabalho será imprescindível a anuência de ambas as partes. Isto, por si só, já se apresenta bastante oneroso à Administração Pública.

Contudo, mais inoportuno é o fato de que o ente federado, Estados, Distrito Federal ou Municípios, estariam sempre sujeitos às leis trabalhistas, cuja iniciativa legislativa é exclusiva da União, nos termos da norma do art. 22, inciso I, da CF/88². Destarte, conquanto servidores estaduais, distritais ou municipais, estariam sujeitos às regras impostas pela União. E

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

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



CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS

Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000

camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br

Estado de São Paulo

ASSESSORIA JURÍDICA

mais, o ente federado disporia da sua prerrogativa de disciplinar o regime jurídico de seus servidores. Legaria parte de sua autonomia administrativa à União. Em tese, não nos parece constitucionalmente viável.

Ratificando o afirmado, trazemos à baila as seguintes elucidativas manifestações, primeiro da obra irretocável do jurista Hely Lopes Meirelles:

Nesse regime o vínculo empregatício é de natureza contratual, comum, equiparando-se a Administração ao empregador particular, sem quaisquer prerrogativas especiais. Assim sendo, não lhe é lícito alterar unilateralmente as condições pactuadas, nem estabelecer cláusulas discrepantes da legislação trabalhista, nem se subtrair às alterações legais de aplicação impositiva e imediata, bem como às decisões proferidas em dissídio coletivo, podendo, porém, estabelecer a disciplina do serviço, como ocorre com qualquer empresa particular³.

Em seguida, da exponencial professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Sendo da União a competência privativa para legislar sobre direito do trabalho, não é possível a promulgação de leis estaduais e municipais que derroguem total ou parcialmente as normas da CLT para os servidores públicos⁴.

Entretanto, em que pese à doutrina majoritária entender incabível a aplicação do regime celetista para os agentes públicos, houve polêmica em sentido contrário. No ano de 1998, porém, a denominada Reforma Administrativa inovou essa abordagem. A Emenda Constitucional n. 19 de 1998 alterou a redação do supracitado artigo, ensejando a possibilidade, conforme assente na doutrina, de adoção de regimes jurídicos diversos para disciplinar

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 608.

⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 659.



as relações funcionais. Assim sendo, um mesmo ente federado poderia instituir regras diversas a certas categorias de servidores.

Todavia, por força da norma do art. 247 da CF de 1988⁵, incluído pela mesma Emenda Constitucional, dever-se-ia, inicialmente, discriminar as ações primordiais, exclusivas do Estado, posto que estas deveriam continuar regidas pelo regime estatutário. Corroborando, portanto, a exegese da norma com o entendimento de que o regime celetista não é o mais adequado às atividades principais dos Entes Federados.

Como se percebe, a Emenda Constitucional n. 19 de 1998 intentou por fim à divergência. A norma disposta no art. 247 da CF/88 amalgamou a estabilidade, o cargo efetivo e atividades exclusivas de Estado, permitindo-nos inferir que o Regime Jurídico Estatutário deve continuar a disciplinar às atividades precípua do Estado. Enfim, não parece ser outra a conclusão de respeitável doutrina:

Mister, no entanto, ter presente que alguns servidores públicos, por exercerem atribuições exclusivas de Estado, submetem-se, obrigatoriamente, a regime jurídico estatutário, pois, como se depreende do art. 247 da CF, com a redação da Emenda Constitucional 19, devem ter cargo efetivo⁶.

Ocorre que, em medida liminar, proferida nos autos da ADI 2.135-4⁷, a Emenda Constitucional n. 19 de 1998, no que tange a alteração do *caput* do art. 39 da CF de 1988, foi declarada inconstitucional, de modo que ripristinou a redação precedente. Sendo assim, a partir da decisão, o ordenamento constitucional voltou a exigir o regime jurídico único. Inerente às

⁵ Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

⁶ MEIRELLES, ob. cit., p. 611.

⁷ STF. ADI-MC. 2.135-4 SE. Relatora Min. Ellen Gracie. Julgamento: 02/08/2007, Tribunal Pleno. Publicação: DJe-041, divulgação em 06/03/2008, publicação em 07/03/2008.



decisões liminares, os efeitos são *ex nunc*.

Nas exatas palavras do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a explicação do ocorrido:

Não se ignora que foram admitidas levas de servidores sob regime de emprego para funções diversas das indicadas e que não comportariam dito regime. É que, a partir da Emenda Constitucional n. 19, de 4.6.1998, foi alterado o art. 39 da Constituição, que previa o chamado regime jurídico único (o qual – presumia-se, então – deveria ser o de cargo público). Assim, suprimida que foi a referência a tal regime, surgiu o entendimento de que, quando a lei o desejasse, poderia criar empregos e adotar-lhes o correspondente regime, do que resultaram muitas admissões para empregos públicos. Anote-se que, *hoje*, por força de medida liminar deferida na ADI 2.135-4, em 2.8.2007, publicada no *DOU* de 14 do mesmo mês, foi suspensa a eficácia do art. 39, *caput*, na redação nova dada pela referida EC 19, até julgamento final desta ação, voltando dessarte a vigorar, conquanto efeitos *ex nunc*, a redação anterior *impositiva de regime jurídico único*⁸.

Antes de prosseguirmos, cabe-nos salientar que servidor público é todo aquele que mantém com o ente federado relação funcional, a título precário ou não, representando-o por meio de ações concretas. Óbvio que há peculiaridades e dissenso doutrinário, mas esta definição presta-nos a englobar os servidores efetivos e os comissionados. Ambos disciplinados pelo mesmo regime jurídico estatutário. Não que o ocupante de cargo comissionado seja alvo de todas as normas do estatuto, mas de muitas delas.

A rigor, não se pode dizer que o servidor comissionado seja estatutário na íntegra, contudo mais ainda incongruente é permitir que seja celetista. Nas palavras da eminente Ministra Cármen Lúcia:

Cargo em comissão, como se sabe, não apenas é da estrutura

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 256.





CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS
Av. D. Pedro I, 455 – Fone (14) 3652-2033 – CEP 17300-000
camara@camaradoiscorregos.sp.gov.br
Estado de São Paulo

ASSESSORIA JURÍDICA

organizacional da Administração Pública, como se sujeita a regime jurídico que não pode ser sequer cogitado como sendo de natureza celetista, único a autorizar a deflagração da competência da Justiça do Trabalho. (...) No caso dos autos, o interessado foi nomeado para o provimento de cargo público de provimento comissionado, sujeito ao regime administrativo⁹.

De igual sorte, há precedentes na jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar 202/2013, do Município de Conchas (Dispõe sobre a transformação do cargo de Assessor Jurídico do Poder Legislativo em emprego público de provimento em comissão de livre nomeação e demissível ad nutum, regido pela CLT e pelo RGPS e dá outras providências). Inconstitucionalidade. Atribuições atinentes à consultoria e representação jurídica do órgão legislativo. Acesso mediante concurso público. **Incompatibilidade, ademais, do regime celetista para cargos de provimento em comissão.** Ação procedente.¹⁰

Considerando que o cargo em comissão é inconsistente com o regime celetista, considerando que o ocupante de cargo comissionado é servidor público, considerando que o regime jurídico funcional adotado por cada ente federativo deve ser único, só por isso dever-se-ia adotar o regime estatutário.

Ou, ainda, se, nos termos do art. 247 da CF de 1988, as atividades exclusivas do Estado devem ser exercidas por servidores ocupantes de cargos públicos regidos por estatuto, todos os demais servidores também devem gozar de regime estatutário, frente à exigência constitucional de regime

⁹ STF. Rcl. 4752 SE. Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA. Julgamento: 21/08/2008, Tribunal Pleno. Publicação: DJe-197, divulgação em 16/10/2008, publicação em 17/10/2008. Grifo nosso.

¹⁰ TJ-SP. ADI: ADI 21998432420148260000 SP. Relator Des. Borelli Thomaz. Data de Julgamento: 13/05/2015, Órgão Especial. Data de Publicação: 15/05/2015. Grifo Nosso.



funcional único.

Mesmo que a interpretação lógica não conduzisse a essa conclusão, o regime estatutário, por suas características, é o que melhor se adequa às funções do Estado. Com respeito às opiniões diversas, doutrina abalizada afirma que:

O regime estatutário é o que melhor atende aos interesses e necessidades do serviço público local, porque somente dispondo da faculdade de impor e alterar unilateralmente as normas disciplinadoras da vinculação jurídica do seu pessoal pode a Administração Municipal agir com liberdade – limitada apenas pelos preceitos constitucionais pertinentes ao funcionalismo e às garantias individuais – para assegurar o pleno atendimento de seus objetivos, com a continuidade, a segurança e o rendimento desejados¹¹.

Em exposição que recorre à lógica, o ilustre professor Celso Antônio Bandeira de Mello assim concluiu:

A Constituição, nos arts. 39 a 41, ao tratar dos “Servidores Públicos”, empenhou-se em traçar, nos numerosos parágrafos e incisos que os compõem, os caracteres básicos de um regime específico, distinto do trabalhista e tratado com amplitude. *Certamente não o fez para permitir, ao depois, que tal regime fosse desprezado e adotado o regime laboral comum* (ainda que sujeito a certas refrações). Seria um contrassenso a abertura de toda uma “Seção”, com minuciosa disciplina atinente aos ocupantes de cargo público, se não fora para ser este o regime de pessoal eleito com prioridade sobre qualquer outro¹².

De acordo, a catedrática Maria Sylvia Zanella Di Pietro, com a ressalva da reformulação de entendimento:

¹¹ MEIRELLES, ob. cit., p. 611.

¹² MELLO, ob. cit., p. 267 e 268.



A Constituição de 1988 restringiu ainda mais, pois, de um lado, previu regime jurídico único no *caput* do artigo 39, depois extinto em decorrência de nova redação dada a esse dispositivo pela Emenda Constitucional n. 19/98. Como o artigo 39, com a nova redação, foi suspenso pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI 2.135/DF (julgamento pelo Plenário em 2-8-07), volta a aplicar-se a redação original, com a exigência de regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas. **Embora tenhamos entendido, em edições anteriores, que esse regime pode ser o estatutário ou o celetista, reformulamos agora tal entendimento, para defender a tese de que o regime estatutário é que deve ser adotado, tendo em vista que as carreiras típicas de Estado não podem submeter-se a regime celetista, conforme entendeu o supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI 2.310 (pertinente ao pessoal das agências reguladoras). Ainda que para atividades-meio o regime celetista fosse aceitável, o vínculo de natureza estatutária se impõe em decorrência da exigência de que o regime jurídico seja único**¹³.

Por fim, no mesmo sentido:

Desse modo, o entendimento mais acertado parece ser aquele correspondente à primeira corrente antes exposto, qual seja a que considera que, ao instituir o regime jurídico único, impôs a Constituição aos entes federados a criação de um regime estatutário a reger as relações jurídicas com os servidores de suas administrações diretas, autarquias e fundações públicas¹⁴.

A Suprema Corte, conforme anota o jurista Carlos Bastide Horbach, insigne colaborador da edição especial de comentários à Constituição do Brasil, com coordenação científica de J. J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira

¹³ PIETRO, ob. cit., p. 665 e 666. Grifo nosso.

¹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (Coord. Cient.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 937.



Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lenio Luiz Streck e coordenação executiva de Léo Ferreira Leoncy, ratifica o entendimento de que o regime jurídico adequado a disciplinar a relação jurídica funcional entre os entes Federados e seus servidores é o estatutário:

Evidente, portanto, que o entendimento do supremo, no primeiro período de vigência da norma do *caput* do art. 39 da CF, associava a expressão regime jurídico único ao regime estatutário, não havendo razão para se alterar esse entendimento quando de sua repriminção por força da decisão cautelar na ADI 2.135¹⁵.

Em razão do exposto, a adoção de regimes jurídicos híbridos ou mistos afronta a ordem constitucional vigente, posto que é de adoção cogente o regime jurídico único, por força da norma do art. 39 da CF de 1988. E, conforme doutrina inconteste, o regime estatutário é o que atende melhor à Administração Pública. Mesmo porque, incabível a adoção da CLT para reger as relações oriundas de vínculo estabelecido com os cargos comissionados de livre provimento.

A legislação municipal ora analisada reestrutura toda a Administração Pública Municipal. Cria cargos efetivos, cargos comissionados e funções de confiança; estabelece a competência dos órgãos municipais e as atribuições de seus agentes; disciplina adicionais, gratificações, afastamentos etc.; positiva normas sobre ingresso, nomeação, investidura etc.; e até mesmo o regime ético e disciplinar. Logo, estatui o Regime Jurídico Funcional de seus servidores.

Ademais, conquanto não fosse óbvio, o art. 46 do Projeto de Lei Complementar Municipal n. 04 de 2016¹⁶ estabelece expressamente a adoção do regime jurídico celetista para os servidores efetivos. Na sequência,

¹⁵ CANOTILHO, ob. cit., p. 937.

¹⁶ Artigo 46 - Os servidores efetivos da Prefeitura Municipal de Dois Córregos serão regidos por regime jurídico celetista, submetidos à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.



o art. 47¹⁷ da mesma propositura determina a adoção de regime jurídico diverso para os servidores comissionados, condizente ao Estatuto dos Servidores Municipais, instituído pela Lei Complementar Municipal n. 02 de 2005.

Sendo assim, na vigência da norma constitucional que reclama regime jurídico único e, mais, na vigência das demais normas constitucionais que permitem inferir que, ontológica e sistematicamente, o regime jurídico estatutário seja o único adequado a assegurar os princípios republicanos e democráticos aos entes federados no exercício de suas funções, por meio de seus agentes, pode-se concluir que a adoção de regime jurídico celetista pelo município configura flagrante inconstitucionalidade.

De mais a mais, nenhum absurdo seria elucubrar a possibilidade de que servidor comissionado reclame judicialmente vínculo celetista, uma vez reconhecido e adotado pelo município esse regime jurídico funcional. Isto porque, diante da reestruturação administrativa municipal, estar-se-á instituindo a CLT como norma regente. E uma vez estabelecido o regime jurídico funcional, este deve ser único.

Conjecturas, apenas, e nesse caso a depender de pronunciamentos judiciais. Entretanto, estas servem, ao menos, para se antever embaraços jurídicos à Administração Pública Municipal, de modo que possam ser evitados. Afinal, ao cuidar-se da *res publica*, deve ser afastada toda espécie de negligência. O interesse público não deve ser submetido à insegurança jurídica. Mesmo porque, de condutas desidiosas, incautas podem advir prejuízos incomensuráveis, que poderão ser suportados por gerações e gerações. Preferível, portanto, o excesso de zelo e prudência à insensatez.

Enfim, se é mandamento constitucional a instituição de regime jurídico único; se é diversa e respeitável a manifestação doutrinária

¹⁷ Artigo 47 - Os servidores ocupantes de cargos públicos de livre nomeação ficam submetidos ao Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, instituído pela Lei Complementar n° 2, de 13 de setembro de 2005.



sobre a obrigatoriedade de adoção do estatuto; se é inconteste que se trata de melhor opção à Administração Pública e, por consequência, ao interesse público; e se é a opção juridicamente mais prudente, razoável, indaga-se por que não fazê-lo? Por que não instituir um regime jurídico administrativo funcional próprio, diante de toda reestruturação já em curso?

Doravante, imperioso refutar a alegação de que o regime jurídico funcional do Município foi instituído em 2005, portanto na vigência do permissivo constitucional de regimes mistos. Primeiro porque igualmente vigente a norma do art. 247 da CF de 1988, que reclama o Estatuto para as atividades exclusivas do Estado, consoante exposto acima. Segundo, o enfrentamento requer análise sob o prisma das normas do Decreto-Lei n. 4.657 de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

A Lei Complementar Municipal n. 01 de 2005 estabeleceu o Regime Jurídico dos servidores municipais¹⁸. Conquanto disponha da adoção do regime celetista, não disciplinou normas básicas aplicáveis aos empregados públicos, como, *v. g.*, normas atinentes a concurso público. Ao contrário, dirigiu-se, sobretudo, à normatização da extinção de empregos públicos de provimento em comissão e da criação de cargos públicos comissionados. Em suma, apenas impediu que servidores comissionados pudessem ser regidos pela CLT. Razão pela qual, dispõe apenas de 30 (trinta) artigos.

Na sequência, foi promulgada a Lei Complementar Municipal n. 02 de 2005, que “*disciplina o regime jurídico dos funcionários públicos estatutários do município de Dois Córregos - SP*”. Neste diploma legal,

¹⁸ Artigo 1º - O regime jurídico dos Servidores Municipais da administração direta e indireta do Executivo Municipal, ou seja, da Prefeitura e do Serviço autônomo de Água e Esgotos de Dois Córregos – SAAEDOCO, e do Legislativo Municipal passa a ser misto, compreendendo os servidores celetistas, submetidos à Consolidação das Leis do Trabalho (C.L.T.) e legislação complementar, os funcionários públicos municipais, ocupantes de cargos criados sob a égide da Lei Municipal n. 820, de 16 de dezembro de 1972, e os cargos doravante criados, regidos pelos dispositivos constitucionais pertinentes e pelo Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Dois Córregos, a ser instituído na forma prevista no artigo 22 desta lei.



a disciplina é expressiva. São normas que disciplinam direitos e deveres, o regime ético profissional, licenças, adicionais etc. Contudo, dirigidas aos servidores públicos remanescentes, ocupantes de cargos públicos de provimento efetivo, e aos comissionados.

Em 2014, contudo, foi promulgada a Lei Complementar Municipal n. 09, de 28 de fevereiro de 2014. São 237 (duzentos e trinta e sete) artigos que exaurem toda disciplina concernente aos empregos públicos e funções gratificadas, exercidas exclusivamente por servidores efetivos, nos termos do art. 37, inciso V da CF de 1988¹⁹.

Os artigos 45 e 46²⁰ do diploma legal mencionado instituem regime jurídico misto, celetista para efetivos e estatutário para comissionados. Ocorre que a redação ripristinada do art. 39 da CF de 1988 exige a adoção de regime jurídico funcional único e, em consonância com as demais normas constitucionais, estatutário. Sendo assim, patente a afronta à Constituição Federal.

Não há que se arguir, por conseguinte, que a Lei Complementar Municipal n. 09 não instituiu regime jurídico. Sendo este o conjunto de normas que disciplinam relações jurídicas, óbvio que o diploma legal disciplinou a relação funcional do Município com seus servidores efetivos. Além do que, instituiu a CLT como norma regente, ainda que tenha tacitamente derogado algumas normas trabalhistas, o que do ponto de vista da competência legislativa é questionável. Por exemplo, a norma do art. 173²¹,

¹⁹ Art. 37. (...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

²⁰ Artigo 45 - Os servidores efetivos da Prefeitura Municipal de Dois Córregos serão regidos por regime jurídico celetista, submetidos á Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.

Artigo 46 - Os servidores ocupantes de cargos públicos de livre nomeação ficam submetidos ao Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, instituído pela Lei Complementar nº 2, de 13 de setembro de 2005.

²¹ Artigo 173 - O servidor estável só poderá ser desligado:



que estabelece condições de “*desligamento*”.

Ocorre que a norma do §1.º do art. 2.º da Lei Nacional n. 4.657, de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – é gramaticalmente precisa:

Art. 2.º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1.º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou **quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior**. (Grifo nosso)

Inclusive, há precedentes em aresto do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. Em que pese à situação fática diversa, fundamentou a decisão o mesmo raciocínio jurídico.

Ainda, embora não houvesse revogação expressa dos artigos 1º, da Lei 1.787/2009, 1º, da Lei 1.825/2009, 2º, da Lei 1.849/2010, e 1º, da Lei 1.863/2011, a nova Lei dispôs de forma exauriente sobre os cargos de provimento em comissão no âmbito da administração municipal de Palestina. Tem-se, portanto, que atos normativos que dispunham sobre criação dessas modalidades de cargos estão revogados, consoante do disposto no artigo 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (“A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”)²².

Sendo assim, é inequívoco que a Lei Complementar Municipal n. 09 de 2014 disciplinou o regime jurídico funcional. E, uma vez cogente a adoção de regramento único a todos os servidores, deveria tê-lo instituído já àquela época. Agora, uma vez mais a situação se repete. O Projeto

I - Em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - Mediante processo administrativo ou por procedimento avaliatório de desempenho nos termos da lei que o regular, assegurada ampla defesa.

²² (TJ-SP - ADI: 20325399720148260000 SP. Relator: Luiz Antonio de Godoy. Data de Julgamento: 17/09/2014, Órgão Especial. Data de Publicação: 23/09/2014). Grifo nosso.



de Lei Complementar Municipal n. 04 de 2016 exaure toda a matéria atinente à reestruturação administrativa dos servidores efetivos. Logo, não se revela temerária a afirmação de que há outra vez revogação tácita do diploma legal antecedente e novamente instituição de regime jurídico inconstitucional.

Por fim, para que se sanem alguns questionamentos remanescentes, uma última observação faz-se necessária, sobre o Regime Jurídico adotado pela Câmara Municipal para seus servidores. Este deve ser o mesmo adotado pelo Município. Neste sentido, a precisa lição:

Observa-se, finalmente, que os servidores públicos da Câmara Municipal, embora nomeados pelo seu presidente, a quem são subordinados hierárquica e funcionalmente, e pagos com os recursos consignados ao Legislativo, não podem ter estatuto próprio, diverso do que rege os servidores da Prefeitura, porque todos são servidores públicos municipais, sujeitos ao mesmo estatuto dos servidores do Município. O que a Câmara tem é *quadro próprio* de servidores distintos do da Prefeitura, mas regido por um mesmo estatuto municipal.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 17^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. P. 612.

Diante do exposto, opino no sentido de que os Projetos de Leis Complementares Municipais n. 04 e n. 05, de 25 de fevereiro de 2016, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ofendem a ordem constitucional vigente, uma vez que não instituem regime jurídico único e estatutário, conforme a norma expressa do art. 39, *caput*, da CF de 1988 e demais normas da Carta Magna. Ato contínuo, submete-se à apreciação sob o viés político.

É o parecer.

Dois Córregos, 10 de março de 2016.


Davi Chrystian Mello Offerni
OAB/SP 349.239