Birigüi, 19 de abril 2020.

Parecer 071/2020 – Complementar ao 70/2020

Solicitante: **Felipe Barone Brito**
Presidente da Câmara Municipal de Birigüi

**Assunto: Projeto de Lei Complementar 11/2020 – Inserção dos Cargos Efetivos de Guardas Civis Municipais no Anexo I, da Lei Complementar Municipal 110/2020.**

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer complementar sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Poder Executivo, em razão do Ofício 007/2020, de 14 de abril de 2020, oriundo do Sindicato dos Funcionários e Servidores Públicos das Prefeituras Municipais, Câmara Municipais, Autarquias Municipais e Fundações Públicas de Birigui e Região – SISEP. Ofício registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 0789/2020, em 14 de abril de 2020. Despachado para parecer em 14 de abril de 2020. Recebido para parecer em 14 de abril de 2020.

O Poder Executivo enviou a presente propositura, ao argumento de que houve erro material, na omissão da inserção dos ocupantes de cargos efetivos de Guardas Municipais, no Anexo I, da Lei Complementar 110/2020, que contempla os padrões de referência remuneratória dos servidores públicos da Prefeitura Municipal de Birigui.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 813/2020
Data: 22/04/2020 - Horário: 11:43
Legislativo - PARJU 71/2020

Com a chegada do Ofício do SISEP, apontando irregularidades quando da publicação da Lei Complementar 110/2020, verificou-se que de fato não houve qualquer omissão, mas sim uma ação indevida no momento de se dar publicidade àquilo que havia sido aprovado pelo Poder Legislativo.

A irregularidade que afinal se constatou, devido à extensão e complexidade do Projeto de Lei Complementar 03/2020, que se converteu na Lei Complementar Municipal 110/2020, não é de fácil compreensão, como se pode pensar, na medida em que envolve institutos e regras de processo legislativo, não acessíveis ao leigo.

Desta forma, dividiremos nosso arrazoado em capítulos, no intuito de melhor elucidar o que de fato ocorreu, inclusive sob o aspecto temporal, no que toca ao instituto da vigência, eficácia e revogação da lei, até porque, o espaço de tempo para análise de tão vultoso projeto, foi extremamente exíguo.

Um último lembrete: vamos nos ater, de forma exclusiva, na avaliação da questão relativa aos cargos efetivos de Guardas Municipais, pois, foi com relação a este tópico que fomos provocados.

**I – Da Guarda Municipal.**

Por opção dos Poderes municipais, a Guarda Municipal, a exemplo dos servidores da área da educação, recebeu uma estrutura que lhe é própria, por meio da Lei Complementar Municipal 59/2014, com alterações posteriores que serão abordadas no curso desta análise.

Como a taxinomia nem sempre leva à dogmática, ou seja, o nome nem sempre revela o produto, a expressão semântica "estrutura administrativa", utilizada quando da promulgação da Lei Complementar Municipal 59/2014, pode e deve ser interpretada como um regime jurídico distinto dos demais servidores, até mesmo pela especificidade da função, sem prejuízo, evidente, da sujeição ao regime jurídico geral, que é o da Lei Municipal 3.040/93.

Quando da promulgação da Lei Complementar Municipal 59/2014, o legislador local, por meio do instrumento jurídico adequado, a lei em sentido estrito, criou o padrão de referência de vencimento para as categorias de Guardas Municipais, assim dispostas no artigo 32, daquele diploma legal: Classe Especial 11-A; 1ª Classe 9-A; 2ª Classe 7-A.

Não vamos nos reportar aqui ao valor correspondente a cada padrão de referência, porque o escopo aqui é desvendar o padrão de vencimento, e não a sua expressão monetária, que pode facilmente ser verificada no Anexo das várias Leis subsequentes.

Posteriormente, a Lei Complementar Municipal 94/2018, de 22 de março de 2018, alterou vários dispositivos da Lei Complementar Municipal 59/2014, entre eles, e que interessa para esse estudo, inserindo o artigo 32-A, que modificou os padrões de vencimentos das funções da Guarda Municipal, da seguinte forma: Classe Especial 11-A; 1ª Classe 8-A; 2ª Classe 7-A; e, por fim, criou a 3ª Classe, com padrão de referência equivalente à 5-A.

Nota-se uma alteração na nomenclatura da 2ª Classe, porém, não se sabe se houve redução de vencimento.

No mesmo ano, 2018, nova Lei Complementar Municipal, que recebeu o número 101/2018, publicada em 18 de outubro de 2018, alterou o artigo 32-A, da Lei Complementar 59/2014, para fixar o padrão de referência dos vencimentos como segue: Classe Especial 11-A; 1ª Classe 8-A; 2ª Classe 7-A; 3ª Classe 4-A.

Não se tem notícia de outras modificações no padrão de referência da Guarda Municipal. Assim, a questão a ser desvendada, diz respeito a possibilidade, ou efetiva alteração do padrão de vencimento, com o advento da Lei Complementar Municipal 110/2020.

**II – Do Projeto de Lei Complementar 03/2020 e da Lei Complementar 110/2020.**

Cabe ao autor do projeto de lei, cuja competência de iniciativa, no caso é privativa do Prefeito Municipal, fixar os limites do seu alcance que, após a anuência do Poder Legislativo, se torna definitivo, até que outra lei promova eventuais alterações.

O artigo 352, do Projeto de Lei Complementar 03/2020, aprovado pela Câmara Municipal, com o mesmo número que consta da Lei Complementar Municipal 110/2020, tem a seguinte redação:

> "Art. 352. **Os servidores públicos da Prefeitura Municipal de Birigui deverão ser reenquadrados no novo padrão de referência remuneratória, conforme previsto nos anexos desta Lei Complementar**, respeitando-se e mantendo-se todas as vantagens pessoais, notadamente, adicionais por tempo de serviço e incorporações". (grifamos)



20

Vasculhando, inicialmente, todo o extenso texto do Projeto de Lei Complementar 03/2020, assim como o dela decorrente, qual seja, a Lei Complementar Municipal 110/2020, encontramos uma única alusão à Guarda Municipal, inserida no artigo 282, e seu parágrafo único, cujo teor temos por importante reproduzir:

> "Art. 282. A Guarda Civil Municipal, subordinada diretamente ao Comandante, integra a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Birigui no terceiro nível, em conformidade com a estrutura administrativa descrita nesta Lei Complementar e em seus anexos.
>
> **Parágrafo único. As demais disposições e atribuições da Guarda Civil Municipal são reguladas por Lei Específica**". (grifamos)

Aliás, o artigo 320, da Lei Complementar Municipal 110/2020, que elenca todos aos cargos de provimento efetivo do Poder Executivo, para fins de plano de cargos, empregos e vencimentos em geral, **sequer faz menção ao cargo de Guarda Municipal**.

Parece não haver dúvida que a Guarda Municipal, em todos os seus aspectos, é regida por lei especial, ou seja, pela Lei Complementar Municipal 59/2014, com as alterações promovidas pelas Leis Complementares Municipais 94/2018 e 101/2018.

A princípio esse fato jurídico leva à conclusão, em tese, de que o padrão de referência desta categoria de servidores é o previsto nas leis citadas, e não na Lei Complementar Municipal 110/2020.

No entanto, como o artigo 352, da Lei Complementar Municipal 110/2020, transcrito acima, determina o **reenquadramento dos servidores aos novos padrões de referência remuneratória, previstos nos Anexos da nova Lei Complementar**, nos vimos obrigados a investigar referidos Anexos, tanto no Projeto de Lei Complementar, como na própria Lei Complementar aprovada.

Examinando o Anexo I, do Projeto de Lei Complementar 03/2020, que relaciona todos os cargos da estrutura administrativa do Poder Executivo (efetivos, comissionados e funções de confiança), onde consta a denominação do cargo, o grupo ou referência remuneratória, provimento, requisitos, jornada de trabalho e total de cargos, elaborado em sequência alfabética, **não logramos êxito em encontrar o cargo de Guarda Municipal, que deveria estar logo após o cargo de Gari (fls. 292 do Projeto de Lei)**.

Significa dizer que o cargo de Guarda Municipal, não integra qualquer grupo ou referência remuneratória, no bojo do Projeto de Lei Complementar 03/2020.

Indo além, no Anexo IV, do Projeto de Lei Complementar 03/2020, na parte que relaciona as atribuições de todos os cargos da estrutura administrativa do Poder Executivo (efetivos, comissionados e funções de confiança), a partir de fls. 323 da propositura, **não existe qualquer atribuição, e até mesmo a previsão do cargo de Guarda Municipal**.

Portanto, o cargo de Guarda Municipal não foi objeto da reorganização administrativa pleiteada pelo autor, permanecendo sob a regência de Lei Especial.

O texto do Projeto de Lei Complementar 03/2020, juntamente com seus Anexos, foi aprovado, na sua integralidade pelo Poder Legislativo, e assim foi enviado o Autógrafo para o Prefeito Municipal para a devida sanção.

Esse silêncio eloquente do autor do Projeto de Lei Complementar 03/2020, quanto ao cargo de Guarda Municipal, nos leva a crer que a regência daquele ainda é dada pela Lei Complementar Municipal 59/2014, com as alterações posteriores, inclusive quanto aos padrões de referência de vencimento.

Passemos a próxima fase do processo legislativo.

**III – Da Sanção e da Publicação.**

O Projeto de Lei Complementar 03/2020 foi sancionado pelo Prefeito Municipal, convertendo-se na Lei Complementar Municipal 110/2020, publicada em 11 de março de 2020, no Diário Oficial do Município.

Seria por demais óbvio e redundante, afirmar aqui que o texto publicado da Lei Complementar Municipal 110/2020, deveria guardar absoluta coincidência com o texto aprovado pela Câmara Municipal, sem qualquer alteração, ainda que mínima.

Não obstante, para nossa surpresa, ao verificarmos o Anexo I, da Lei Complementar Municipal 110/2020, constatamos a inserção de padrões de referência de vencimento dos Guardas Municipais.

Esses padrões de referência, parte componente do Anexo I, que descreve a denominação do cargo, o grupo ou referência remuneratória, provimento, requisitos, jornada de trabalho e total de cargos, com relação aos Guardas Municipais, **não constavam do texto do Projeto de Lei aprovado pela Câmara Municipal, logo, eles não tem valor jurídico algum**.

E mais, os padrões de referência, indevidamente inseridos na publicação da Lei Complementar Municipal 110/2020, foram alterados em relação àqueles constantes da Lei Complementar Municipal 101/2018, que alterou a Lei Complementar Municipal 59/2014, que é o regime jurídico da Guarda Municipal, sem a correlata norma de alteração.

Tanto é verdadeiro, que o artigo 320, da Lei Complementar Municipal 110/2020, continua a não mencionar o cargo de Guarda Municipal, e o Anexo IV, do mesmo diploma legal, não contém o referido cargo, onde deveriam estar transcritas as atribuições do mesmo.

**Acresce o seguinte questionamento: onde foram obtidos os padrões de referência de vencimento da Guarda Municipal, indevidamente inseridos na publicação da Lei Complementar Municipal 110/2020?**

Não sabemos a resposta, mas podemos afirmar que tais padrões não constam do texto do Projeto de Lei enviado para a Câmara Municipal, sendo certo que o único padrão de referência de vencimento da Guarda Municipal, hoje existente no Município, é o do artigo 32-A, da Lei Complementar Municipal 59/2014, com as alterações promovidas pela Lei Complementar Municipal 101/2018.

**IV – Das Revogações.**

A Lei Complementar Municipal 110/2020, em seu artigo 362, promoveu a revogação de inúmeros diplomas legais, assim como de dispositivos de outras leis locais, e, nesse ponto, se torna necessário ponderar sobre algumas regras relativas à revogação das leis, sob o ponto de vista da ab-rogação, derrogação, sejam elas expressas ou tácitas.

Todas as Leis Ordinárias Municipais citadas no artigo 362, da Lei Complementar Municipal 110/2020, não foram revogadas, porque espécies normativas diversas não se revogam, o que ocorre, é que o advento de uma norma hierarquicamente superior, dispondo sobre a mesma matéria de uma norma de hierarquia inferior, suspende a eficácia desta última, mas não a revoga.

Portanto, qualquer efeito ou associação que se pretenda extrair de normas hierarquicamente diversas é inócuo, caso, por exemplo, entre outras, da Lei Municipal 3.041/93, em relação à Lei Complementar Municipal 110/2020.

As referências eventualmente contidas na Lei Municipal 3.041/93, deixaram de ter relevância, em relação aos Guardas Municipais, com a edição da Lei Complementar Municipal 59/2014, e alterações posteriores, na medida em que esses diplomas de hierarquia superior, estabeleceram padrões de referência de vencimento diversos, que são os únicos que podem ser aplicados.

Por outro lado, a revogação do § 2°, do artigo 34, da Lei Complementar Municipal 59/2014, nada altera o padrão.

Isto porque, referido dispositivo trata da incorporação de adicionais, matéria que não guarda relação com a fixação do padrão de referência de vencimento.

O mesmo se diga da revogação das Leis Complementares Municipais 67/2015 e 75/2016, considerando que tais diplomas cuidam, respectivamente, do controle interno e da evolução horizontal, matérias estranhas a fixação de padrões de referência de vencimento.

Também não se argumente com eventual revogação tácita da Lei Complementar Municipal 59/2014, e suas alterações posteriores, por meio da Lei Complementar Municipal 110/2020, porque isto só ocorre, nos termos § 1°, do artigo 2°, do Decreto-lei 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), quando a nova lei regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior, o que não é o caso, uma vez que o cargo de Guarda Municipal, sequer foi objeto da Lei Complementar Municipal 110/2020.

Em suma: as revogações aqui tratadas em nada alteram o panorama até então delineado.

**V – Da Lei Municipal 6.859/2020.**

Após a publicação da Lei Complementar Municipal 110/2020, o Município enviou o Projeto de Lei 60/2020, para promover a revisão geral anual, determinada pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

A revisão se estendeu a todos os servidores.

Porém, segundo informado no Ofício 007/2020, do SISEP, que é um dos objetos deste parecer, o percentual de 3,86%, em relação aos ocupantes do cargo de Guarda Municipal, foi aplicado sobre o padrão de referência de vencimento, indevidamente inserido na publicação da Lei Complementar Municipal 110/2020, e não sobre as os padrões de referência da Lei Complementar Municipal 59/2014, e alterações posteriores, notadamente a Lei Complementar Municipal 101/2018, o que não pode ser aceito.

Primeiro, porque, os padrões de referência da Guarda Municipal, constantes do Anexo I, da Lei Complementar Municipal 110/2020 não foram aprovados, ou, sequer foram colocados à apreciação da Câmara Municipal, logo, eles não têm existência jurídica.

Segundo: como não houve nenhuma alteração na Lei Complementar Municipal 101/2018, para os efeitos legais, os padrões de referência de vencimento são os constantes daquele diploma legal, até que surja uma alteração idônea de tais parâmetros.

Assim, não há como fugir ao fato de que o percentual da revisão geral anual, deve incidir sobre aos padrões de referência de vencimento da Lei Complementar Municipal 59/2014, com a redação que foi dada ao seu artigo 32-A, pela Lei Complementar Municipal 101/2018, nada mais.

**VI – Do Projeto de Lei Complementar 11/2020.**

O Município enviou o Projeto de Lei Complementar 11/2020, na tentativa de solucionar o problema.

No entanto, a propositura enfrenta obstáculos, pois, o que parecia a princípio ser uma simples omissão, ou um erro material, como se queira, ao fim e ao cabo revelou-se como uma inserção indevida de disposto legal não proposto no Projeto de Lei Complementar 03/2020, e, consequentemente, não apreciado pela Câmara Municipal, fato que, a nosso sentir, macula o Projeto de Lei Complementar 11/2020.

Não fosse isso, o Projeto de Lei Complementar 11/2020 pretende promover alteração na Lei Complementar Municipal 110/2020, em matéria que não foi objeto da propositura, como deixa claro o seu artigo 282, e parágrafo único, que remete as disposições e atribuições da Guarda Municipal para a lei especial (leia-se: regime jurídico próprio), entre eles o padrão de referência de vencimento, que historicamente vêm sendo tratado na Lei Complementar 59/2014, com as alterações posteriores.

A Lei Complementar Municipal 110/2020 é uma lei geral, enquanto que a Lei Complementar Municipal 59/2014, com suas alterações é uma lei especial. Como resolver o conflito, notadamente em função do regime jurídico?

NOBERTO BOBBIO, filosofo e jurista de escol, nos dá a seguinte lição, e guia correto para a aplicação da lei:

> **"Conflito entre** o critério de especialidade e o cronológico: quando uma norma anterior-**especial** é incompatível com uma norma posterior-**geral**. A **lei geral** sucessiva não tira do caminho a **lei especial** precedente. O critério da especialidade se sobrepõe".

Portanto, a lei geral (Lei Complementar Municipal 110/2020), não pode se sobrepor à lei especial (Lei Complementar Municipal 59/2014 e alterações), razão pela qual, qualquer alteração no padrão de referência de vencimento da Guarda Municipal deve ser feito na sua lei especial, e não na geral, como pretende o Projeto de Lei Complementar 11/2020.

A tabela dos padrões de referência do vencimento da Guarda Municipal, até que poderia estar no Anexo I, da Lei Complementar Municipal 110/2020, desde que de forma diferenciada, a exemplo do que ocorre com os servidores da Secretaria da Educação, que também tem regime próprio, e obedecidos os critérios remuneratórios dispostos em lei especial (Lei Complementar Municipal 59/2014 e alterações), mas nem isso ocorreu.

Desta forma, vemos como solução os seguintes procedimentos:

a) republicação da Lei Complementar Municipal 110/2020, nos termos do artigo 1°, § 4°, do Decreto-lei 4.657;

b) em sendo do interesse do Município a alteração dos padrões de referência da Guarda Municipal, que ele seja feito por propositura que altere a Lei Complementar Municipal 59/2014, observadas as garantias constitucionais quanto à remuneração.

Evidente que a republicação acima implica no surgimento de uma nova lei, conforme dito no dispositivo mencionado da LINDB, cabendo ao Executivo o exame da vigência e retroação dos efeitos da nova lei, em função das regras vigentes em ano eleitoral.

**VII – Das Responsabilidades.**

Como regra, esse é um tema estranho aos propósitos de um parecer técnico/opinativo, não vinculativo, porém, como existe alusão no Ofício 007/2020 do SISEP de "ilegalidades", faremos uma breve incursão sobre providências possíveis de serem adotadas.

Em relação à Câmara Municipal nada a ser feito, considerando que esta Casa apenas recebeu um projeto de lei, e, dentro das regras do processo legislativo o aprovou, enviando-o ao Poder Executivo para as providências ulteriores (sanção, promulgação e publicação).

No âmbito político, existem instrumentos postos à disposição para a apuração de infrações em sentido amplo, que devem ser sopesados antes da sua utilização, porquanto, como regra, a responsabilidade é de quem pratica o ato, nos limites da sua competência, não se havendo falar na legislação brasileira em responsabilidade objetiva de agentes públicos, sejam eles políticos, administrativos, honoríficos, entre outros.

De qualquer sorte, o texto enviado pela Câmara Municipal foi alterado, e, muito embora este seja um assunto interno da Administração Pública Municipal, a devida apuração dos fatos também é de interesse do Legislativo, tendo em vista que um texto aprovado pela Casa de Leis foi modificado de forma abritrária.

Ainda que a publicação de um ato normativo não seja, e nem poderia ser da competência direta do Prefeito Municipal, estamos que o fato está a merecer a devida investigação.

Afinal, o que está em jogo é a integridade do processo legislativo, instrumento maior de um País que se pretende democrático.

**VIII – Da Conclusão.**

Assim, por todo o exposto, e a luz dos fatos verdadeiros trazidos a esta assessoria, opinamos pela ilegalidade da propositura, submetendo o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa para as providências cabíveis.

É o parecer.

Wellington Castilho Filho
Procurador Jurídico

Fernando Baggio Barbiere
Advogado