

PARECER

Nº 3161/2013¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que altera plano de cargos e carreiras para criação de cargos de educador físico. Iniciativa do Chefe do Executivo. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo, que altera plano de cargos e carreiras para criação de cargos de educador físico.

A consulta vem acompanhada do respectivo projeto de lei.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre deixar consignado que, como a doutrina costuma afirmar, as leis complementares, como já diz seu nome, destinam-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares, é o que se denomina reserva de lei complementar, tal qual ocorre no art. 146 da Constituição.

Desse modo, as leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações ser disciplinados por meio de leis ordinárias. Em quase todos os casos, quando a Constituição se refere à lei ("nos termos

¹PARECER SOLICITADO POR PAULO CÉSAR TAMIAZO, DIRETOR GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (CORDEIRÓPOLIS-SP)

da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária. A reserva de matérias à lei complementar, salvo raras exceções, deve vir expressa no texto constitucional. As raras exceções, acima mencionadas, dizem respeito a situações em que a interpretação sistemática da Constituição permite inferirmos a exigência de lei complementar, ainda que o texto constitucional somente se refira à lei, sem qualificativo.

Com efeito, a Carta Magna previu algumas espécies normativas de tramitação no processo legislativo e incluiu a lei complementar nesse rol. Sobre lei complementar leciona Alexandre de Moraes:

"(...) a razão de existência da lei complementar consubstancia-se no fato de o legislador constituinte ter entendido que determinadas matérias, apesar de evidente importância, não deveriam ser regulamentadas na própria Constituição Federal, sob pena de engessamento de futuras alterações; mas, ao mesmo tempo não poderiam comportar constantes alterações através de um processo legislativo ordinário. O legislador constituinte pretendeu resguardar determinadas matérias de caráter infraconstitucional contra alterações volúveis e constantes, sem, porém, lhes exigir a rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, assim que necessário". (In: MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17ª ed. São Paulo: Atlas. 2005).

Todas as matérias referentes a estruturação administrativa da Prefeitura são da competência privativa do Poder Executivo devendo ser tratadas em lei ordinária e não em lei complementar. Daí não resulta a inconstitucionalidade da norma (Lei da Estrutura Administrativa), o único efeito razoável da publicação dessa lei como lei complementar e não como lei ordinária como deveria ser é que ela, apesar de ser formalmente uma lei complementar, é tida materialmente como uma lei ordinária, podendo, portanto, ser alterada por lei ordinária sem que isso cause nenhuma estranheza.

Tecidas estas considerações preambulares acerca da

inadequação da via legislativa eleita, passamos à análise do aspecto material do projeto de lei colacionado.

Nesse ponto, nos termos do que dispõe o art. 18 da Constituição, o Município é autônomo para organizar os seus serviços, constituindo sua obrigação estabelecer o regime jurídico aplicável ao pessoal e bem assim os respectivos planos de carreira, conforme disposto no art. 39:

"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". (Redação restaurada pelo STF na ADI 2.135-MC).

Na organização do serviço público, o Município cria cargos e funções, institui classes e carreiras, faz provimentos e lotações, estabelece vencimentos e vantagens e delimita deveres e direitos de seus servidores, segundo suas conveniências administrativas e possibilidades financeiras, obedecidas as regras constitucionais a respeito. Para os servidores do Poder Executivo, isso é feito mediante lei de iniciativa privativa do Prefeito, já para os servidores do Poder Legislativo, tem-se a Resolução como meio de estabelecer seu respectivo Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS).

Assim, não há como esta Consultoria opinar pela adequação ou não da criação, em si, dos quatro cargos de educador físico. No entanto, nos compete alertar que a criação de cargos no âmbito do Poder Executivo implica aumento das despesas com pessoal, somente podendo ser realizada: (i) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; e (ii) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (art. 169, § 1º, I e II, da CRFB/88).

Para resumir, leis que redundem em aumento de despesas de caráter continuado devem estar acompanhadas: (a) da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois

subsequentes; (b) da declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa consta do orçamento, está prevista na LDO e guarda conformidade com o plano plurianual, sob pena de responsabilidade, na forma dos arts. 16 e 17 da LRF.

A criação de cargos deve, outrossim, observância às regras e limites estabelecidos para despesa com pessoal previstos LRF.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no seguinte sentido:

(1) a lei complementar não é a via adequada para a criação dos mencionados cargos na estrutura do Poder Executivo, na medida em que não se trata de matéria inserta na reserva constitucional desta espécie normativa e caso venha o presente projeto ser aprovado como lei complementar ter-se-á uma lei formalmente complementar, mas materialmente ordinária;

(2) no aspecto material do projeto de lei esta consultoria, por encontrar-se distante da realidade local, não possui meios de aferir sobre a adequação da criação dos cargos, mas alertamos para a necessidade de observâncias às regras da LRF, mormente no que tange ao aumento de despesa com pessoal.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 15 de outubro de 2013.