

P A R E C E R

Nº 0608/2024¹

- EL – Eleição, PG – Processo Legislativo. Lei Ordinária x Lei Complementar. Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV). Regras sobre despesa com pessoal. Comentários.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, solicita parecer sobre PLC (M) s/nº., que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos da Guarda Municipal

A Consulta segue documentada.

RESPOSTA:

Preliminarmente, 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.

As leis complementares são instrumentos 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 da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está

¹PARECER SOLICITADO POR TASSIANE DE FATIMA MORAES, PROCURADORA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

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)

No que diz respeito à aprovação, as leis complementares devem ser aprovadas por maioria absoluta dos parlamentares. Diversamente, as leis ordinárias são aprovadas por maioria simples, ou seja, devem obter em seu favor a metade mais um dos votos dos parlamentares presentes à sessão. Note-se como é grande a diferença. As leis complementares, por esse motivo, além de serem mais difíceis de serem aprovadas, são muito mais estáveis, uma vez que somente podem ser modificadas mediante a edição de outra lei complementar.

As matérias referentes a órgãos e servidores municipais não se

inserir no rol reservado à lei complementar, por isso devem ser tratadas em lei ordinária e não em lei complementar. Sobre o tema, é pertinente colacionar a decisão do STF:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II - A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí". (STF - Tribunal Pleno. ADI n.º 2872. DJ-e 05/09/2011. Rel. Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI).

Sobre a questão da possibilidade da ampliação das hipóteses de reserva de lei complementar no âmbito dos demais entes federativos para além daquelas previstas expressamente na Carta Magna e de reprodução obrigatória, cumpre transcrever as lições do professor Pedro Lenza:

"é possível a exigência de lei complementar em matérias que a Constituição Federal não prescreveu? Ou, ainda: o poder constituinte derivado decorrente estadual poderia inovar além das hipóteses previstas na CF/88 em relação à exigência de lei complementar para regulamentar a Constituição?

Conforme estabeleceu o Pleno do STF, "a criação de reserva de lei complementar, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro".

Conforme vimos, "a aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de capital político e institucional que propicie tal articulação, processo esse que nem sempre será factível ou mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira - plural e dinâmica por excelência - e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva".

Apesar da inexistência de hierarquia entre lei complementar e lei ordinária (STF, RE 509.300 AgR-EDv), conforme já explicamos, deve ser reconhecido o inegável processo legislativo qualificado da lei complementar, qual seja, previsão expressa e formal de suas hipóteses na Constituição Federal (ADI 789) e necessidade de maioria absoluta para sua aprovação (art. 69, CF/88).

Sendo assim, "a ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais - como é o quórum qualificado - para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares" (ADI 5.003,

Pleno, j. 05.12.2019, DJE de 19.12.2019. Nesse sentido da violação ao princípio da simetria ao se ampliarem as hipóteses de lei complementar, cf. ADI 2.872, Pleno, 1.º.08.2011)". (In: LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado®. 25 ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2021, p. 970-971)

Assim, as leis que dispõem sobre órgãos, servidores municipais e Plano de Cargos e Carreiras são leis ordinárias e não leis complementares por natureza. Contudo, como a propositura visa alterar outra Lei Complementar não vemos óbice para seu seguimento.

Como é sabido, o Plano de Cargos e Carreiras tem por finalidade organizar as atividades de recursos humanos. Suas diretrizes devem ser concebidas de maneira a desenvolver e manter motivados os servidores, contribuindo, dessa forma, para a melhoria dos serviços públicos prestados à coletividade. Segundo Adilson Abreu Dallari:

"(...) a previsão de planos de carreira, significando um direito à evolução funcional, enseja a verdadeira profissionalização do funcionário público, cujos objetivos são: a) criação de um corpo permanente de pessoal altamente capacitado e imune às alterações dos quadros políticos que são inerentes, inevitáveis e até mesmo salutares no regime democrático; b) assegurar a continuidade das ações administrativas, dando a cada cidadão a certeza do regular funcionamento do serviço público; c) a despeito das mudanças políticas, melhorar a qualidade dos serviços públicos, como decorrência da capacitação e da permanente evolução técnica dos servidores públicos; d) garantir a moralidade das ações administrativas, em face das responsabilidades e das garantias conferidas aos servidores". (In: DALLARI, Adilson Abreu. Regime constitucional dos servidores públicos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 52).

O Plano de Cargos e Carreiras de um órgão ou entidade pública deve trazer, em seu bojo, disposições gerais que digam respeito à organização dos quadros do pessoal necessário para seu funcionamento -

contemplando-se aí, além da definição das carreiras, a descrição dos cargos com as atribuições e responsabilidades a eles imputadas, os aspectos relativos à evolução funcional dos servidores, linhas e critérios de promoção e progressão, hierarquização das classes de cargos, tabela de vencimentos, jornada de trabalho e normas claras sobre o enquadramento do pessoal abrangido por ele, entre outros aspectos.

É de se observar que os sistemas de evolução funcional previstos nos planos de cargos são instrumento legal importantíssimo para conferir efetiva qualidade na prestação dos serviços pela administração, e devem ser elaborados com vistas a incentivar a produtividade, elevar a autoestima e premiar o bom desempenho das respectivas atribuições. Convém invocar o magistério de Adilson Abreu Dallari:

"O plano de carreira não pode ser entendido como um benefício ao servidor, mas, sim, como um instrumento de melhoria do serviço público, como meio de propiciar a melhoria da qualidade de vida da coletividade, enfim, como forma de satisfazer o interesse público, proporcionando, também (mas não exclusivamente) vantagens aos servidores, aos bons servidores, aos melhores servidores." (In: DALLARI, Adilson Abreu. Regime constitucional dos servidores públicos. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1990, p. 53).

Nos termos do que dispõe o art. 18 da CRFB/1988, 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, obedecendo as regras constitucionais a respeito.

Por seu turno, a alteração da Estrutura Administrativa da Prefeitura 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).

Complementarmente à disciplina constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº. 101/2001), ao dispor sobre o controle da despesa total com pessoal, caso específico da consulta, a condiciona à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, com a devida demonstração da origem dos recursos para seu custeio (art. 16 e 17). Em especial, o art. 16, Lei de Responsabilidade Fiscal, determina o seguinte:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida

por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições".

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.

No que concerne ao índice percentual que o Executivo pode gastar com folha de pagamento e sua base legal e constitucional, temos que a Lei de Responsabilidade Fiscal fixou os limites globais máximos para realização da despesa com pessoal da União, Estados e Municípios, correspondente a 50%, 60% e 60%, respectivamente, da Receita Corrente Líquida de cada ente. O percentual dos Municípios subdivide-se nos seguintes limites individuais: a) 6% para o Legislativo; e b) 54% para o Executivo.

O cálculo da Despesa com Pessoal e da Receita Corrente Líquida é feito da seguinte forma. Considera-se o mês de referência e os últimos onze meses, sendo que o cálculo deve ser promovido, no mínimo, a cada quadrimestre ou semestre, quando da realização do Relatório de Gestão Fiscal.

A Receita Corrente Líquida é calculada de forma consolidada por ente da federação, incluindo-se órgãos e entidades da administração direta e indireta, e servirá de parâmetro para o cálculo dos limites da despesa com pessoal do respectivo ente e de seus órgãos ou poderes,

conforme limites globais e individuais definidos na LRF.

A Despesa com Pessoal é calculada por ente, para os limites globais, e por poder ou órgão, para os limites individuais previstos na LRF, incluídos, em ambos os casos, a respectiva administração direta e indireta.

Como estamos próximos do período eleitoral, cumpre, ainda, registrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), em seu art. 21, inciso II, e a Lei Federal 9504/2007, em seu art. 73, V, impõem restrições à admissão e aumento de despesa com pessoal no Poder Público nos últimos 180 dias anteriores ao fim do mandato do titular do respectivo Poder e nos três meses que antecedem a eleição até a posse dos eleitos, respectivamente.

Dispõe o art. 21, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 que:

"Art. 21.

(...)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

Já o art. 73, V, da Lei Federal 9504/2007 estabelece que:

"Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na

circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados (...)"

Essas disposições visam impedir que os detentores de cargos influenciem indevidamente o pleito eleitoral, bem como inviabilizar que detentores de cargos criem despesas excessivas para os governos de seus sucessores. Nesse sentido, esclarece Maria Sylvia Di Pietro que:"

A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição. (...)"

Será, portanto, essencial para a prática, pelo gestor público, de atos que impliquem em aumento das despesas com pessoal, no período previsto no parágrafo único do art. 21 da LRF, que tais atos consistam em mera concretização de anterior comando legal, além de necessários ao cumprimento, pelo administrador, de seu dever de não paralisar a administração pública. Isto significa que, a partir da LRF, é fundamental a devida e ampla motivação do ato administrativo, pelo titular de Poder ou órgão responsável por sua edição, deixando clara a legitimidade e moralidade da despesa." (In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001, pág. 155/156)

E, ainda Jaime Barreiros Neto:

"É válido ainda destacar, no que se refere ao citado inciso

V, que é válida a nomeação de servidores públicos aprovados em concursos que tenham sido homologados até três meses antes das eleições, em qualquer esfera do Poder. Da mesma forma, é lícita a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança, mesmo no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo." (In: BARREIROS NETO, Jaime. Direito eleitoral. 10 ed. rev., atual, e ampl. Salvador. Juspodivm. 2020, p. 333)

Vejamos a jurisprudência:

"APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO C/C REINTEGRAÇÃO E INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS - CONCURSO PÚBLICO - NOMEAÇÃO EM DESACORDO COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - ATO ADMINISTRATIVO NULO - EXONERAÇÃO DOS SERVIDORES - PROCEDIMENTO DIVERSO DO PREVISTO PARA A DEMISSÃO - RECURSO IMPROVIDO. São nulas de pleno direito as nomeações realizadas pelo Município em desacordo com o que dispõe o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Respeitado o contraditório e ampla defesa, o procedimento visando apurar ilegalidade de ato administrativo não exige maiores formalidades, tais como aqueles definidos para a apuração da sanção de demissão". (TJMS, Apelação Cível n. 0000009-81.2008.8.12.0030, 5ª Câmara Cível, Rel, Vladimir Abreu da Silva, julgamento 7.3.13).

Registre-se que conforme leciona Cláudio Nascimento (In: Acompanhamento da execução orçamentária. Rio de Janeiro: IBAM, 2001), as despesas que não alterem o orçamento não precisam vir acompanhadas de impacto orçamentário-financeiro, pois o art. 16 da LRF trata da situação em que há criação, expansão ou aperfeiçoamento acarreta aumento da despesa. Isso quer dizer que quando não há aumento de despesa, não haverá a necessidade dos administradores cumprirem o que é estabelecido no mencionado dispositivo. Independente

de ser um grande impacto ou um pequeno impacto, quando despesas forem alteradas precisam ser demonstradas.

Em suma: o PLC está acompanhado dos demonstrativos orçamentário-financeiros necessários à sua remessa e aprovação pela Câmara e não existem óbices para que seja submetido à votação pela Casa de Leis até 180 dias antes do término do mandato do Prefeito, isto é, antes de 04/07/2024.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 07 de março de 2024.