

P A R E C E R

Nº 1412/2023¹

- PG – Processo Legislativo, SM – Servidor Público. Inadequação de Lei Complementar. Alteração da classificação para atribuição de classes e/ou aulas não acarreta impacto orçamentário-financeiro. Comentários.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, solicita parecer sobre Projeto de Lei Complementar, que pretende ajustar distorções na pontuação da atribuição de classe do docente, além da previsão de pontuação ao docente assíduo para fins de atribuição, renovada anualmente para fins de alteração da classificação para atribuição de classes e/ou aulas.

A Justificativa atesta que o Projeto de Lei Complementar não trará despesa ao erário público, portanto, segue desacompanhado de estimativa contábil de impacto orçamentário-financeiro.

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.

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

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 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 inserem 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)

Assim, as leis que dispõem sobre órgãos e servidores municipais são leis ordinárias e não leis complementares por natureza. Contudo, a forma da lei não é óbice à aprovação da propositura, que, embora formalmente seja Lei Complementar, materialmente é considerada Lei Ordinária, até porque visa alterar outra Lei Complementar.

Em prosseguimento, cumpre registrar que todas as matérias referentes a servidores públicos são da competência privativa do Poder Executivo. Isso porque, como sabido, as normas gerais aplicáveis aos servidores públicos do Município constituem seu regime jurídico funcional, e devem constar de lei de iniciativa privativa do Executivo, como previsto no art. 61 § 1º, II, "c", da CRFB/88, aplicável ao Município em razão do disposto no art. 29 "caput", da CRFB/88. Vejamos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto:

"Significação constitucional do regime jurídico dos servidores públicos (civis e militares). A locução constitucional 'regime jurídico dos servidores públicos' corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes". (STF. ADI n.º 2.867. DJ de 09/02/2007. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Por fim, é de se reconhecer que, de fato, a pretendida alteração da classificação para atribuição de classes e/ou aulas não acarreta impacto orçamentário-financeiro.

Em suma: a propositura submetida a exame está bem redigida e em ordem para ser submetida à votação pela Casa de Leis.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 23 de maio de 2023.