

PARECER: NECESSIDADE OU NÃO DE PREVISÃO DE LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO LOCAL

Carlos Renato Cunha¹

PARECER: 927/2022

Consulente: Gerência de Assuntos de Pessoal – GAP/PGM

Assunto: Necessidade ou não de previsão de lei complementar municipal no ordenamento jurídico local.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. INEXISTÊNCIA DA ESPÉCIE NORMATIVA "LEI COMPLEMENTAR" NO ROL DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. EXIGÊNCIAS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019 NO SENTIDO DE QUE DETERMINADOS TEMAS SEJAM REGULADOS POR LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POSSÍVEIS INTERPRETAÇÕES SOBRE O TEMA, SOB O ENFOQUE DA AUTONOMIA FEDERATIVA, NO ATUAL CONTEXTO NORMATIVO, DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL.

I. Relatório

Por meio da Solicitação de Consulta Jurídica 1198 (872XXXX) o Sr. Gerente de Assuntos de Pessoal - GAP/PGM consulta-nos sobre a necessidade ou não de previsão de lei complementar municipal no ordenamento jurídico local, nos termos seguintes:

¹ Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná - UFPR (2019). Mestre em Direito do Estado pela UFPR (2010). Especialista em Planejamento Tributário e Operações Societárias pela Faculdade Brasileira de Tributação - FBT (2015). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET (2005). Bacharel em Direito, pela Universidade Estadual de Londrina (2002). Procurador do Município de Londrina (PR). Professor do Mestrado Profissional em Direito, Sociedade e Tecnologias da Escola de Direito das Faculdades Londrina. Professor da Graduação em Direito na Pontifícia Universidade Católica - PUC-PR, Campus Londrina (PR). Professor da Graduação em Direito nas Faculdades Londrina, em Londrina (PR). Professor da Pós-Graduação "lato sensu" em Direito em diversas instituições, atuando como Professor de Seminário do IBET-Londrina. Coordenador da Comissão da Advocacia Pública da OAB Subseção Londrina. Advogado. Atua em pesquisa com ênfase na área de Direito Público. Membro do Instituto de Direito Tributário de Londrina - IDTL. Membro da Associação dos Procuradores do Município de Londrina - APROLON. Membro da Associação Nacional dos Procuradores Municipais - ANPM. Ex-Procurador-Geral do Município de Londrina. Autor do livro "O Simples Nacional, a Norma Tributária e o Princípio Federativo: limites da praticabilidade tributária", pela Editora Juruá (2011).

[...] a) A Lei Orgânica Municipal, em razão da autonomia do Município, pode deixar de prever a modalidade lei complementar em seu processo legislativo?

b) Caso seja constitucional e legítima a ausência de lei complementar no processo legislativo municipal, é possível sustentar a inconstitucionalidade da exigência, feita pela Emenda Constitucional 103/2019 (reforma da previdência), de lei complementar do ente federativo para regular a matéria de aposentadoria especial da pessoa com deficiência e da aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos? [...]

A consulta originou-se de estudos que estão sendo realizados pela Gerência consultante para elaboração de parecer sobre aspectos da Emenda Constitucional n. 103/2019, que prevê que determinadas matérias devem ser reguladas por lei complementar de cada ente federativo.

Ressalte-se que o presente opinativo somente passa a ter validade jurídica após sua ratificação pelo Procurador-Geral do Município, mediante a assinatura eletrônica da Chefia máxima deste órgão jurídico, sem o que cuidar-se-á de mera minuta de parecer, que não produz nenhum efeito.

Em atraso, em face do acúmulo involuntário de serviço nesta Gerência, juntamente com as atividades compartilhadas com a GAFT/PGM.

Eis o relatório. Passemos ao parecer.

2. Análise

Destacamos, inicialmente, que o tema que passamos a analisar é de extrema relevância e complexidade, em primeiro lugar por inexistirem precedentes jurisprudenciais e estudos doutrinários específicos sobre o tema, ainda que existam sobre assuntos semelhantes. Seja como for, há considerável insegurança jurídica, que impede a elaboração de um parecer jurídico que apresente entendimento mais assertivo. O que aqui faremos será apresentar nossa visão pessoal

sobre o tema e outras possibilidades hermenêuticas que deverão ser aquilatadas pela autoridade competente, sabedora dos riscos de que a matéria venha a ser objeto de discussão futura.

O próprio tema trazido à baila pela Emenda Constitucional n. 103/2019 ainda não foi devidamente analisado seja na doutrina, seja na jurisprudência. Ao tratar da matéria, caminhamos, portanto, em terreno inóspito.

Diante de qual quadro e das múltiplas interpretações possíveis, não será possível no presente parecer apresentar respostas seguras e únicas. Isso só será possível com o sedimentar das discussões, o que levará alguns anos. Considere-se o presente estudo como uma análise contextual prévia para fornecer algumas alternativas de interpretação à autoridade consulente, que demandará aprofundamento sobre temas específicos e amadurecimentos futuros. É um primeiro passo.

A pergunta que move o presente parecer é, em suma, se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 exige que os Municípios prevejam em seu ordenamento jurídico a espécie normativa "lei complementar", como ocorre na esfera federal.

Nossa opinião pessoal é a de que não: a CF/88 não o exige e a inclusão de tal obrigação por Emenda Constitucional ofenderia a cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inciso I), sendo, portanto, inconstitucional.

Explicaremos.

A autonomia concedida aos entes federativos da Federação brasileira, que abrange os aspectos políticos, legislativos, administrativos e financeiros teve sua moldura fixada de forma rígida pela CF/88. Afora a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios buscam o fundamento de validade de suas normas fundantes (constituições e leis orgânicas) e de todo o edifício de seus ordenamentos jurídicos no texto da Constituição da República, que outorga e ao mesmo tempo delimita o campo de liberdade e de autonomia.

Em primeiro plano, na redação originária da Constituição Federal, não existia nenhuma regra explícita que obrigasse Estados, Distrito Federal e Municípios a copiar na íntegra a previsão de seu artigo 59:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Ora, inexistindo obrigação constitucional, razoável supor que os entes federativos poderiam, em suas normas constitucionais - e aqui incluímos nesses gêneros as leis orgânicas municipais - deixar de prever alguma espécie normativa, como, por exemplo, as leis complementares e as medidas provisórias.

Isso decorre do próprio artigo 29 da Constituição da República:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

A questão que se coloca é se haveria alguma espécie de obrigação **implícita** de padronização vertical quanto às espécies normativas.

A resposta a essa pergunta demanda análise acerca dos limites do denominado **princípio da simetria**, que é um fundamento muito utilizado pelo Supremo Tribunal Federal - STF para declarar a inconstitucionalidade de previsões da legislação estadual por uma suposta desconformidade com o modelo federal, que seria, a partir de tal ordem de ideias, de observância obrigatória ainda que inexistia obrigação expressa no texto constitucional:

[...] Sem explicar a origem, a natureza ou mesmo o significado de tal "princípio, aquele Tribunal aproveitou-se reiteradamente desse "fundamento" para tornar sem efeito uma série leis [sic] e atos normativos dos poderes públicos locais, sem falar em incontáveis atos concretos das mesmas autoridades igualmente nulificados por "desconformidade" com o referido postulado.

Ante a indefinição daquela Corte quanto à fixação de um sentido uniforme para o "princípio da simetria", a doutrina constitucional, a pretexto de desvendar-lhe o significado, associa-o à idéia de que os Estados, quando no exercício de suas competências autônomas, devem adotar tanto quanto possível os modelos normativos constitucionalmente estabelecidos para a União, ainda que esses modelos em princípio não lhes digam respeito por não lhes terem sido diretamente endereçados. [...] (LEONCY, Léo Ferreira. "Princípio da Simetria" e argumento analógico: O uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 10)

O Min. Cezar Peluso, em voto proferido no julgamento da ADI 4298 MC, apresentou a seguinte conceituação do referido princípio:

[...] No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da Constituição Federal e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da Federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. [...] (ADI 4298 MC, Relator(a):Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 07.10.2009, DJe -223 27.11.2009)

Em suma, tem-se que o "*princípio da simetria trata-se de uma espécie de limitação proveniente dos princípios constitucionais extensíveis, no qual determina a observância das normas de organização instituídas para a União Federal quando da sua adoção à nível estadual ou municipal*" (CARNEIRO, Camilo Plaisant; RIBEIRO, Raisia Duarte Da Silva. Poder Constituinte Decorrente e Repartição Político-Administrativa de competências: aplicação do Princípio da Simetria no Federalismo Brasileiro. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem; SILVEIRA, Sebastião Sérgio Da; TORRES, Vivian de Almeida Gregoti. **Constituição e democracia II**. Florianópolis: CONPEDI, 2017, p. 32)

O tema é bastante polêmico na doutrina e mesmo nos debates entre os Ministros do E. STF (LEONCY, Léo Ferreira. "**Princípio da Simetria**"...op. cit.), pode ser observado desde o ponto de vista de que a Constituição Federal efetivamente "ênfatiza a simetria normativa entre as unidades federadas" (CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Federalismo, Centralização e Princípio da Simetria, p. 9) sendo "um desdobramento dos princípios constitucionais extensíveis, traduzindo-se em um conceito de caráter genérico que se funda na Constituição Federal" (RIBEIRO, Raisia Duarte da Silva. Poder Constituinte Decorrente e os Tribunais de Contas: a aplicação do Princípio da Simetria nas Constituições Estaduais. **Revista dos Tribunais**, vol. 993/2018, p. 350, Jul. 2018) até ao de que referido princípio não existe, sendo mero argumento retórico sem respaldo constitucional (LEONCY, Léo Ferreira. "**Princípio da Simetria**" e **argumento analógico**...op. cit., p. 175-181).

Afirmam CLÈVE e KENICKE:

[...] É tão forte o federalismo simétrico entre nós, que, não bastassem as disposições preordenadoras dos Estados e Municípios residentes na Constituição, a tal ponto presentes que é possível dizer que as Cartas Estaduais já estão, de algum modo, quase que inteiramente desenhadas na Lei Fundamental, nós fomos além com a formulação de um princípio de constrangimento do desenho institucional. Está-se a referir ao assim designado princípio da simetria. O referido princípio emergiu no controle de constitucionalidade das Constituições, leis e atos normativos estaduais. Cuida-se de construção jurisprudencial derivada da interpretação realizada pelo Supremo Tribunal Federal do artigo 25 da Constituição e do artigo 11 do ADCT. Com esse princípio, além das normas de reprodução obrigatória e daquelas que preordenam ou organizam os entes federados como um todo na Constituição Federal, a jurisprudência da Corte inaugurou outra limitação à autonomia dos Estados membros. [...]

[...]

Aliás, importa ressaltar que os Ministros Moreira Alves e Carlos Velloso foram os que mais contribuíram para a constância de decisões a favor da simetria entre os modelos estadual e federal. Por outro lado, o Min. Sepúlveda Pertence foi crítico da aplicação constante a partir de uma “inspiração mítica de um princípio universal de simetria”. [...]. (CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. *Federalismo, Centralização e Princípio da Simetria*, p. 10-13)

A defesa da existência do princípio da simetria é bastante discutível e criticável, gerando óbvio engessamento da autonomia dos entes federativos. Nesse sentido, lapidar o voto do Min. Carlos Menezes Direito no julgamento da ADI 2872:

[...] Também eu entendo que o princípio da simetria deve comportar modulação. É que não se pode deixar a liberdade dos estados-membros limitada no regime federativo quando divergem das regras da Constituição Federal naqueles pontos em que se não configura nenhuma violação de direito público vinculado à realização do ideal social e da organização estatal. Veja-se, assim, que, por exemplo, é pertinente a aplicação do princípio da simetria naqueles múltiplos casos em que se invade a competência privativa do Poder Executivo com relação à produção legislativa parlamentar. É que nestes casos existe, sem dúvida, uma questão fundamental para a organização do estado, qual seja, a necessidade de preservar-se indissolúvel na federação o princípio basilar da separação de poderes.

De fato, pelo menos na minha compreensão, ou bem vivemos no estado federal, e com isso arcamos com as conseqüências quase sempre benfazejas das diversidades regionais, ou bem passamos a interpretar a Constituição Federal como Constituição de estado unitário. Nós todos sabemos que a federação foi uma conquista técnica da república brasileira, não uma aspiração nacional que tivesse base no espírito da organização colonial como ocorreu nos Estados Unidos da América. [...] (STF, ADI 2872 PI, Red. do Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski Relator(a): Min. Eros Grau, j. 01.08.2011)

Seja como for, o E. STF adota tradicionalmente esse fundamento, como se denota dos seguintes julgados, citados de forma exemplificativa: ADI 161 (1989); ADI 152 (1992); ADI 678 MC (1992); ADI 999 (1994); ADI 645 (1996); ADI 227 (1997); ADI 123 (1997); ADI 805 (1998); ADI 766 (1998); ADI 102 (2002); ADI 1391 (2002); ADI 2587 (2002); ADI 2417 (2003); ADI 2646 (2003); ADI 2417 (2003); ADI 2721 (2003); ADI 1399 (2004); ADI 3098 (2006); ADI 486 (2006); ADI 2872

(2011), ADI MC 2553 (2004); ADI 2857 (2007); RE 383.123 (2014); ADI MC-ref 5091 (2015); ADI MC-ref 5341 (2016); ADI 469 (2016).

A doutrina tem, historicamente, realizado um esforço de sistematização das normas da Constituição da República que podem e as que devem ser "copiadas" pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas Municipais. Por exemplo, fala-se de **normas de reprodução obrigatória** - que vinculam os entes federativos ainda que não previstas expressamente nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, sendo caso de mera transcrição - e de **normas de imitação** - que são de adoção facultativa (Cf. HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, apud MALUF, André Luiz. *Medida Provisória Municipal e Normas de Reprodução Obrigatória: Standards e Possibilidades*, RJLB, Ano 7 (2021), nº 2, p. 136).

Seriam normas de reprodução obrigatória as "normas centrais que constituem o setor da Constituição total do Estado Federal que são projetadas nos Estados", que seriam as seguintes:

[...] as normas dos direitos e garantias fundamentais, as normas de repartição de competências, as normas de Direitos Políticos, as normas de pré-ordenação dos Poderes dos Estados, as normas de princípios constitucionais enumerados - forma republicana, sistema representativo, regime democrático e autonomia municipal - as normas da administração pública, as normas de garantia do Poder Judiciário e do Ministério Público, as normas-princípios gerais do Sistema Tributário, as normas de limitação e de instituição do poder tributário, as normas-princípios gerais da atividade econômica. (MALUF, André Luiz. *Medida Provisória Municipal...op. cit.*, p. 140).

Conforme CESAR CANHEO:

[...] o "Princípio da Simetria" tem como finalidade a preservação dos "Princípios Fundamentais da Constituição", especialmente o Pacto Federativo e a Tripartição de Poderes caracterizando a vinculação dos entes estatais a União (autonomia político-administrativa e Sistema Presidencialista), sendo que o Município está submetido ao Controle de Constitucionalidade no âmbito Federal e Estadual. [...] (CANHEO, Cesar Felipe Dal Poggetto. *Aspectos do Presidencialismo de Coalização e da*

Violação da Separação de Poderes no âmbito da Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 123/2021, p. 173, Jan.-Fev. 2021)

MALUF apresenta uma distinção interessante que pode auxiliar na elucidação do tema sob estudo: além das normas de reprodução obrigatória e de imitação, existiriam, a seu ver, as **normas de observância obrigatória**, que não são de previsão obrigatória no âmbito regional ou local, vale dizer, são de adoção facultativa; contudo, se adotadas, devem seguir obrigatoriamente o modelo nacional (MALUF, André Luiz. *Medida Provisória Municipal...* op. cit., p. 147).

Veja-se que o tema foi razoavelmente debatido pela doutrina quanto à questão das "medidas provisórias": nem uma palavra encontramos, contudo, acerca das "leis complementares". Cremos, contudo, que o mesmo raciocínio aplicável ao primeiro caso seria aplicável ao segundo.

Nesse ponto, o E. STF homenageou a autonomia dos entes federativos, afirmando a **possibilidade** de emissão de medidas provisórias pelos Estados-membros, se previstas na Constituição Estadual (ADI 425, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 04.09.2002, DJ 19.12.2003).

Nesse sentido:

Não há, na Constituição Federal, autorização para o prefeito do Município editar medidas provisórias; também não há proibição.

Lembre-se ter o Supremo Tribunal Federal decidido que o governador de Estado poderá editar medida provisória, se prevista na Constituição Estadual [...] Em outras palavras, o prefeito municipal poderá editar medidas provisórias, se houver previsão na Lei Orgânica Municipal e se forem observados os requisitos mínimos para sua edição. (FACHIN, Zulmar. *Curso de Direito Constitucional*. 6a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 392)

MALUF entende que a adoção de medidas provisórias no âmbito municipal encontra-se no rol das acima referenciadas **normas de observância obrigatórias**, i. é., que são facultativas aos Municípios mas que, se previstas na Lei Orgânica Municipal, devem atender aos

requisitos delimitados na Constituição Federal para a União (MALUF, André Luiz. Medida Provisória Municipal...op. cit., p. 148).

Essa é a interpretação que entendemos mais adequada para o caso das "leis complementares". Em nosso entendimento, a previsão da espécie normativa em questão é facultativa no âmbito municipal, mas, caso seja prevista, deve-se atender aos limites que a Constituição prevê para a União, seja quanto ao quórum, seja não incluindo matérias no âmbito sujeito a lei complementar se, no âmbito nacional, ela encontra-se sujeita a lei ordinária.

Isso decorre de entendermos que a adoção ou não de uma espécie normativa não configura matéria de reprodução obrigatória, por não se referir aos temas mais sensíveis protegidos pela Constituição Federal, que podem ser inferidos da redação do artigo 34, VII da Constituição Federal, por darem azo às intervenções de um ente federativo noutro:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Nesse sentido, não haveria espaldo constitucional para que se exija que determinada matéria seja regulada por lei complementar municipal se a Lei Orgânica do Município não prevê tal espécie normativa. E nem mesmo uma Emenda à Constituição Federal poderia passar a fazê-lo, por ofender cláusula pétreia (art. 60, § 4º, I, CF/88). Nesse sentido:

[...] Note-se, entretanto, que a simetria, por ser uma exceção à autonomia, deve ser definida por obra do Poder Constituinte Originário, pois nenhuma emenda constitucional poderia criar outras hipóteses de simetria, sob pena de violação à capacidade de autoorganização dos membros federados.

Cristiano Martins admite, nessa esteira, apenas a exteriorização de uma regra simétrica implícita por parte do Poder Constituinte Derivado. [...] (WIENKOSKI, Carolina Motta da Cunha Gonçalves. Reflexões Teóricas sobre o Controle de Constitucionalidade no Plano Estadual: Limites e Possibilidades do Poder Constituinte Derivado Decorrente. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012, p. 45)

Sabe-se que a Emenda Constitucional n. 103/2019 passou a prever expressamente que determinadas matérias devem ser reguladas por lei complementar municipal. Diante do acima exposto, **consideramos que tais previsões são inconstitucionais**. Com isso, há chances de que seja ela declarada inconstitucional ou, quiçá, que tenha seu texto interpretado conforme à Constituição, por exemplo, no sentido de que na falta de lei complementar na LOM, pode-se utilizar dos instrumentos normativos nesta previstos, seja mera lei ordinária, seja lei ordinária com quórum qualificado.

Mas tudo isso, por enquanto, é exercício de elucubração. Como cediço, não podemos, num parecer jurídico, declarar inconstitucional uma lei e opinar pelo seu não cumprimento por parte da autoridade consulente. O controle de constitucionalidade será feito, no caso, de forma concentrada difusa e abstrata no âmbito das ADIs mencionadas, pelo E. STF, e de forma difusa e concreta, em eventuais ações judiciais individuais em que o tema seja debatido.

É importante frisar, nesse diapasão, que nossa opinião pessoal não vincula ninguém: nem o consulente, nem outros órgãos municipais, muito menos o Poder Judiciário. Com isso queremos dizer que a **posição defendida até aqui pode não vir a ser a que prevalecerá no entendimento dos órgãos de controle**, e isso necessita ser sopesado pela consulente e pelos demais órgãos administrativos interessados.

Veja, por exemplo, que o E. STF já declarou que "*se aplicam, de maneira subordinante, as diretrizes básicas concernentes ao processo legislativo, eis que a Constituição Federal restringe o Poder Constituinte Decorrente*" (STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade 486, Rel. Min. Celso de Mello, j. 03/04/97, DJ, 10/11/2006), em que "*foi declarada a inconstitucionalidade de norma constitucional estadual do Mato Grosso que estabelecia o quórum de 4/5 para a aprovação de propostas de emenda à Constituição daquele Estado*" (MALUF, André Luiz. Medida Provisória Municipal...op. cit., p. 140), havendo, também, entendimento de que não poderia o legislador municipal valer-se de "lei complementar" para

matérias em que a Constituição da República exige apenas "lei ordinária", numa aplicação forte da ideia de simetria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DENECESSIDADE 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, ADI 2872 PI, Red. do Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski Relator(a): Min. Eros Grau, j. 01.08.2011)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PREVISÃO DE LEI COMPLEMENTAR PARA TRATAR DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA CUJA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA EXIGE LEI ORDINÁRIA. PRECEDENTE DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 2.872/PI. RECURSO PROVIDO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 37, PARÁGRAFO ÚNICO, INC. IV, V E VI, DA LEI MUNICIPAL N. 742/1990 (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PEDRANÓPOLIS/SP). (STF, Recurso Extraordinário 383123 / SP; Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 04/11/2014; Órgão Julgador: Segunda Turma; Publicação ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 13-11-2014 PUBLIC 14-11-2014.

Daí para que se afirme no futuro que a previsão de "leis complementares" em âmbito municipal, por decorrência do "princípio" da simetria por se tratar de "diretriz básica concernente ao processo legislativo", convenhamos, não custa muito, ainda que discordemos diametralmente de tal ordem de ideias. Não há, contudo, segurança alguma para se afirmar que o entendimento do Pretório Excelso ou de outros órgãos de controle será num ou noutro sentido.

Uma interpretação possível é a de que a previsão da espécie normativa "lei complementar" no âmbito local seria obrigatória, seja desde a redação original da CF/88, pelo princípio da simetria, seja após o advento da EC 103/2019, pelas novas previsões inseridas no Texto Constitucional, no que tange aos seguintes temas, conforme bem elaborado resumo de MODESTO:

[...] Matéria reservada à legislação complementar estadual e municipal

Fixar o tempo de contribuição mínimo para a aposentadoria por idade e o tempo de contribuição dos servidores públicos (Art. 40, III)

Base de cálculo e definição de alíquotas de contribuições ordinárias e extraordinárias, observados parâmetros de lei complementar federal (Art. 40, §22, X)

Remissão e a anistia de contribuições sociais, vedada a moratória e o parcelamento em prazo superior a 60 (sessenta) meses (Art. 195,§11)

Autorização para fixar idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência (Art. 40, §4-A)

Autorização para fixar idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de agentes penitenciário, socioeducativo ou policial civil (não policiais militares ou bombeiros) - Art. 40, §4-B);

Autorização para fixar idade e tempo de contribuição diferenciados para agente com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais (Art. 40, §4-C);

Autorização para fixar idade mínima reduzida em cinco anos para professores de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (Art. 40, §5º).

Os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica do regime próprio de previdência social, bem como do órgão ou entidade gestora desse regime (Art. 40, §20).

Estabelecimento de vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários (Art. 201, §15). [...] (MODESTO, Paulo. Previdência nos estados e municípios: exercício de autonomia ou reprodução? CONJUR, 16 de janeiro de 2020)

Referido autor afirma ser obrigatória a previsão de tais matérias por meio de "lei complementar", ainda que sem problematizar a questão de ser válida a imposição da espécie normativa aos Municípios, ofendendo sua autonomia de organização nos termos das respectivas leis orgânicas:

A Emenda Constitucional 103/2019 fez mais do que simplesmente retirar Estados e Municípios do alcance de diversas normas constitucionais nacionais previdenciárias. Deslocou parte da matéria que era diretamente disciplinada no texto constitucional federal (e reproduzida obrigatoriamente nas leis fundamentais estaduais e municipais ou tida como implícita) para o âmbito da legislação ordinária e complementar dos entes subnacionais. Essa decisão não pode ser contornada pelo reformador local. (MODESTO, Paulo. Previdência nos estados e municípios: exercício de autonomia ou reprodução? *CONJUR*, 16 de janeiro de 2020)

Prevalendo tal entendimento, o ente público poderia, em tese, ter problemas em relação ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) previsto pelo inciso IV, do art. 9º, da Lei Federal n. 9.717/98, com as consequências disso decorrentes, em especial após a previsão do art. 9º da Emenda Constitucional n. 103/2019.

Em suma, consideramos **pessoalmente** que:

1. Não há obrigação de os Municípios previrem em suas leis orgânicas a espécie normativa "lei complementar", sendo uma faculdade na auto organização do ente federativo;

2. Em decorrência, as previsões incluídas no texto da Constituição da República de 1988 pela Emenda Constitucional n. 103/2019 que preveem que determinadas matérias devem ser veiculadas por lei complementar municipal são inconstitucionais por ofensa à autonomia federativa, devendo haver sua interpretação conforme para que se entenda que cada ente federativo deve regular tais temas de acordo com o rol de espécies normativas previstas em seu ordenamento jurídico próprio.

Há, contudo, possibilidade de que interpretação diversa por parte dos **órgãos de controle**, calcada numa visão extremada do Princípio da Simetria, que entenda que ou (i) havia desde sempre a obrigação de previsão de "leis complementares" no ordenamento jurídico local ou (ii) passou tal obrigação a existir após o advento da EC 103/2019. Inexiste, em nosso entender, qualquer possibilidade de firmar-se qual interpretação prevalecerá, havendo clara insegurança jurídica sobre a matéria.

E, no caso de Londrina, a Lei Orgânica Municipal - LOM não prevê referida espécie normativa:

Art. 26 O Processo Legislativo compreende:

- I - emendas à Lei Orgânica do Município;
- II - leis ordinárias;
- III - decretos-legislativos;
- IV - resoluções.

Nota-se, contudo, que o Regimento Interno da Câmara de Vereadores do Município de Londrina prevê, em seus artigos 200 e 201, diversas matérias sujeitas a quóruns elevados. No art. 200 tem-se casos de maioria absoluta (o mesmo a que se sujeitam as leis complementares no âmbito nacional), enquanto que no art. 201 arrolam-se casos sujeitos à maioria de 2/3, o mesmo aplicável a emendas à LOM:

Art. 200. Dependerão do voto favorável da maioria absoluta, além dos outros casos previstos neste Regimento Interno e na Lei Orgânica do Município de Londrina, a deliberação das seguintes matérias, incluindo-se as suas alterações:

- I – Regimento Interno da Câmara;
- II – criação de cargos e o aumento de vencimentos de servidores da Administração Direta e Indireta;
- III – matérias que aumentem a despesa;
- IV – autorização para obtenção de empréstimos de particulares, incluídas as autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
- V – Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual;
- VI – criação, organização e supressão de distritos e administrações regionais;
- VII – abertura de créditos adicionais suplementares e especiais;
- VIII – fixação da remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores;

IX – criação de secretarias, órgãos, fundos, empresas que venham a ser controladas total ou parcialmente pelo poder público ou qualquer outro organismo que venha a gerar despesa;

X – criação de políticas municipais;

XI – regulamentação, privatização ou terceirização de serviços;

XII – subscrição ou aquisição de ações, realização ou aumento de capital de sociedade de economia mista ou de empresas públicas, disposição, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado.

Parágrafo único. Incluem-se neste artigo as matérias correlatas com as nele enunciadas.

Art. 201. Dependerão do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, além de outros casos previstos neste Regimento Interno e na Lei Orgânica do Município de Londrina, a deliberação das seguintes matérias, incluindo-se suas alterações:

I – aprovação de representação sobre modificação territorial do Município, sob qualquer forma, bem como a alteração de seu nome;

II – proposta à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná para a transferência da sede do Município;

III – Plano Diretor;

IV – zoneamento e direitos suplementares de uso e ocupação de solo;

V – códigos;

VI – estatutos;

VII – alteração de denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

VIII – concessão de títulos honoríficos;

IX – permissão e concessão de serviço público;

X – concessão de direito real de uso, concessão de uso e permissão de uso de bens públicos;

XI – declaração de utilidade pública para fins de desapropriação;

XII – alienação de bens imóveis;

XIII – toda e qualquer matéria que verse sobre tributos, incluindo-se as isenções, ainda que parciais;

XIV – todo e qualquer tipo de indenização ou anistia; e

XV – destituição de componentes da Mesa Executiva.

Parágrafo único. Incluem-se neste artigo as matérias correlatas com as nele enunciadas.

Trata-se de interessante caso em que, apesar de inexistir "lei complementar" sob o ponto de vista formal, exige-se o mesmo quórum a elas aplicável para aprovação de determinadas matérias, numa espécie de "lei complementar material".

Diante disso, conseguimos vislumbrar as seguintes possibilidades ao gestor municipal, que deve estar ciente dos riscos envolvidos:

a) entendendo que não deve o Município incluir em seu ordenamento jurídico a espécie normativa "lei complementar":

a1) regulamentar a matéria por meio de lei ordinária municipal, desconsiderando por completo as previsões da EC 103/2019, havendo risco de se entender que o instrumento normativo seria inadequado;

a2) regulamentar a matéria por meio de lei ordinária municipal, após eventual modificação do art. 200 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores do Município de Londrina por parte do Legislativo Municipal que preveja, expressamente, quórum especial de maioria absoluta para as matérias sujeitas a lei complementar segundo a EC 103/2019, o que permite eventual defesa no sentido de que a matéria foi regulada por lei ordinária materialmente complementar, havendo risco de se entender que o instrumento normativo seria inadequado;

a3) regulamentar a matéria por meio de Emenda à Lei Orgânica Municipal - LOM, em especial com inclusão de previsões no Ato das Disposições Transitórias, o que permite eventual defesa no sentido de que a matéria foi regulada por ato normativo de hierarquia superior e com quórum mais elevado do que a maioria absoluta exigida pelo art. 69 da Constituição da República, havendo risco de se entender que o instrumento normativo seria inadequado;

Note-se que tais medidas não evitam riscos. De qualquer forma, caso haja discussões a respeito, seria possível a apresentação de defesas administrativas e o ajuizamento de ações judiciais, correndo-se o risco de que entendimento diverso prevaleça ao final, com as consequências disso decorrentes quanto à falta de CRP.

Medidas complementares que poderiam ser adotadas como forma de minorar riscos seriam:

a4) o de, após a decisão do instrumento a ser utilizado, ajuizar-se ação judicial com pedido declaratório e caráter preventivo, seja de rito comum ou seja mandado de segurança, para que se evite a aplicação das sanções da Lei Federal n. 9.717/98. Ressalta-se que não se pode garantir o sucesso de referida demanda - e mesmo se ela seria conhecida e analisada, por questões técnicas do Direito Processual Civil brasileiro;

a5) buscar por meio de entidades legitimadas para ajuizamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal - STF a discussão da matéria em sede de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade;

Por fim, resta a última alternativa, a mais conservadora de todas:

b) entendendo que deve o Município incluir em seu ordenamento jurídico a espécie normativa "lei complementar", apresentar proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal - LOM nesse sentido.

Creemos que, dentro da opção "a", que é a que pessoalmente mais nos agrada - opinião que não vincula a autoridade competente, claro -, a opção "a1" é muito arriscada. Se adotada alguma das opções "a2" ou "a3", deveria ser adotada, concomitantemente, a opção "a4", sem prejuízo de diligências visando a opção "a5". A opção mais segura - ainda que afrontosa à autonomia federativa - seria adequar-se por meio da opção "b".

3. Conclusão

Remetendo a consulente a todo o exposto no item 2, supra, passamos a responder aos quesitos:

a) A Lei Orgânica Municipal, em razão da autonomia do Município, pode deixar de prever a modalidade lei complementar em seu processo legislativo?

Como acima exposto, em nossa opinião pessoal, sim: a Lei Orgânica Municipal pode deixar de prever a modalidade "lei complementar" no rol de espécies normativas, como ocorre efetivamente no âmbito do Município de Londrina. Mas não existe segurança doutrinária e/ou jurisprudencial que permita saber qual será o entendimento dos órgãos de controle e do Poder Judiciário sobre a matéria, em especial diante das previsões da Emenda Constitucional n. 103/2019, havendo riscos de entendimento contrário, diante da jurisprudência do E. STF acerca da aplicabilidade do Princípio da Simetria, sem critérios claros de previsibilidade. Em suma, há insegurança jurídica quanto ao tema.

b) Caso seja constitucional e legítima a ausência de lei complementar no processo legislativo municipal, é possível sustentar a inconstitucionalidade da exigência, feita pela Emenda Constitucional 103/2019 (reforma da previdência), de lei complementar do ente federativo para regular a matéria de aposentadoria especial da pessoa com deficiência e da aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos?

Como explicado detalhadamente no tópico anterior do presente parecer, sim: é possível sustentar a inconstitucionalidade das exigências da Emenda Constitucional n. 103/2019 quanto à espécie normativa "lei complementar". Mas há riscos de, em prevalecendo entendimento diverso, o ente municipal sujeitar-se a penalidades administrativas. Remetemos a consulente ao rol de opções expostas anteriormente, para maior elucidação.

São as considerações que devem ser remetidas à apreciação e à ratificação superior.

Reiteramos que o presente parecer somente terá validade após as ratificações das autoridades superiores da PGM.

Londrina (PR), 11 de novembro de 2022.

CARLOS RENATO CUNHA

Procurador do Município de Londrina

MARCELO MOREIRA CANDELORO

Gerente de Assuntos Legislativos e Normativos

Procurador-Geral Adjunto de Gestão da Consultoria (em exercício)