



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

SECRETARIA LEGISLATIVA CONSULTORIA LEGISLATIVA

NOTA TÉCNICA N. 50/2023

EMENTA. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. INICIATIVA DO EXECUTIVO. PLANO DE CARREIRA, CARGOS E REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES DO ESTADO DE RONDÔNIA. DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

1 RELATÓRIO

Solicitou o senhor Carlos Alberto Martins Manvailer, Secretário Legislativo, manifestação técnica desta Consultoria Legislativa acerca da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade do **Projeto de Lei Complementar n. 25/2023**, que “Altera e acresce dispositivos da Lei Complementar nº 1.110, de 29 de novembro de 2021”.

2 DA LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DA CONSULTORIA LEGISLATIVA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Em síntese, estabeleceu-se no Anexo II, Parte II, da Resolução n. 389/2017, a qual dispõe sobre as especialidades e as atribuições dos cargos de provimento efetivo da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia e dá outras providências, o que se segue (destaque nosso):

PARTE II GRUPO OCUPACIONAL: ATIVIDADES LEGISLATIVAS CARGO: CONSULTOR LEGISLATIVO (NÍVEL SUPERIOR)

Consultor Legislativo, Especialidade Assessoramento em Orçamentos: prestar consultoria e assessoramento, de nível superior e especializado, consistindo na prestação de consultoria e assessoramento em direito financeiro, planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle à Comissão Permanente de que trata o § 1º do art. 135 da Constituição Estadual, à Mesa, às demais



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Comissões e aos parlamentares, no desempenho, no âmbito da Assembleia Legislativa, das suas funções legislativas, parlamentar e fiscalizadora. Coordenar trabalhos e atividades de sua área de atuação. Elaborar e divulgar estudos técnicos sobre elaboração, execução, acompanhamento e fiscalização de planos e orçamentos públicos quando solicitado e do interesse institucional da Assembleia Legislativa. Elaborar, por solicitação dos parlamentares e membros da Comissão Permanente de que trata o § 1º do art. 135 da Constituição Estadual, minutas de proposições e de relatórios sobre planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle. Prestar esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais da Assembleia Legislativa em matéria de planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle. Propor ao Presidente da Assembleia Legislativa as medidas necessárias à obtenção e integração das informações imprescindíveis à realização de suas atribuições. Desenvolver outras atividades correlatas à sua área de atuação.

Consultor Legislativo, Especialidade Assessoramento Legislativo: prestar consultoria e assessoramento, de nível superior especializado, nas diversas áreas do conhecimento, à Mesa Diretora, às Comissões, aos parlamentares e aos demais órgãos institucionais, em sua função legislativa, parlamentar e fiscalizadora, no âmbito da Assembleia Legislativa. Elaborar, por solicitação dos parlamentares, minutas de proposições, de pronunciamentos e de relatórios. Prestar esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais da Assembleia Legislativa quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, regimentalidade e mérito das proposições. Elaborar e divulgar estudos técnicos opinativos sobre matérias de interesse institucional da Assembleia Legislativa. Prestar orientação e elaborar nota técnica ou minuta de questão de ordem sobre a aplicação da Constituição Federal, Constituição Estadual e do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Desenvolver outras atividades correlatas à sua área de atuação.

Conforme determinação legal prevista na aludida resolução da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia (ALE/RO), resta inequivocamente caracterizada a competência legal da Consultoria Legislativa desta Casa de Leis para o exercício da função tipicamente consultiva desenvolvida na presente nota técnica.

3 DA ANÁLISE CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL

Inicialmente, verifica-se que a Constituição Federal preceituou expressamente acerca do processo legislativo, dispondo sobre regras procedimentais para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos agentes públicos envolvidos no processo, sob pena de possíveis declarações de inconstitucionalidade (formal e/ou material) pelo Poder Judiciário, notadamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF).



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Consoante mandamentos constitucionais relacionados ao Poder Legislativo, especialmente no tocante ao processo legislativo constitucional, a Carta Republicana estabeleceu expressamente matérias de iniciativa privativa do Presidente da República (grifo nosso):

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou **aumento de sua remuneração**;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) **servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria**;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

Nota-se, porquanto, que algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas ou órgãos, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por eles, sob pena de se configurar, repise-se, vício formal de iniciativa, caracterizador da inconstitucionalidade do referido ato normativo.

Muito embora a Constituição fale em competência privativa, conforme a melhor doutrina, correto seria dizer, em muitas das hipóteses, competência exclusiva (ou reservada), em razão de sua característica de indelegabilidade.

Nesse percorrer, salienta-se, ainda, que as hipóteses previstas na Magna Carta sobre iniciativa reservada do Presidente da República, tendo em vista o cumprimento aos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, de modo que as mencionadas matérias deverão ser iniciadas pelos chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do Distrito Federal e Prefeitos), objetivando extirpar qualquer possibilidade de configuração de inconstitucionalidade formal subjetiva.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Sobre o tema, observa-se explicitações do constitucionalista contemporâneo Pedro Lenza (Direito Constitucional Pedro Lenza, 2020, p. 438):

A primeira fase do processo legislativo é a fase de iniciativa, deflagradora, iniciadora, instauradora de um procedimento que deverá culminar, desde que preenchidos todos os requisitos e seguidos todos os trâmites, com a formação da espécie normativa.

Buscando critérios classificatórios, dividimos as hipóteses de iniciativa em: geral, concorrente, **privativa**, popular, conjunta, do art. 67 e a parlamentar ou extraparlamentar.

Não por outra razão, é que o constituinte rondoniense preconizou expressamente sobre o processo legislativo constitucional no âmbito do Estado de Rondônia, mormente acerca das matérias cuja iniciativa atrelam-se ao Governador do Estado, em obediência ao referido princípio da simetria, bem como em observância às normas de reprodução obrigatórias impostas pela Constituição Federal, senão vejamos (destaque nosso):

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem, organizem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, observadas as diretrizes estabelecidas na Legislação Federal.

II - disponham sobre:

- a) **criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**
- b) **servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;**
- d) **criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.**

Quanto ao objeto desta nota técnica, verifica-se que a referida propositura em estudo, modifica a previsão relativa às etapas do ingresso da carreira, progressão e promoção dos referidos servidores, bem como alteração dos requisitos e competências dos cargos especificados nos Anexos I e III, da Lei Complementar n. 1.110/2021.

Demais disso, ajusta a terminologia de “Apoio Logístico” para “Apoio Técnico”, referente ao Grupo II, do Quadro de Pessoal, bem como altera o requisito de “Habilitação na Categoria AE” para **“Habilitação na Categoria E”** no cargo de motorista.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Nesse diapasão, em consonância com as determinações constitucionais acima explicitadas, **nota-se que o Projeto de Lei Complementar n. 25/2023** – o qual objetiva mudanças na Lei Complementar n. 1.110/2021, que Institui o Plano de Carreira, Cargos e Remuneração para os Servidores Públicos pertencentes à Secretaria de Estado da Assistência e do Desenvolvimento Social – SEAS. **encontra-se, formal e materialmente, em harmonia com as normas constitucionais atinentes ao processo legislativo constitucional**, notadamente em razão da matéria ser de iniciativa privativa do Governador do Estado e não apresentar quaisquer violações a aspectos materiais previstos no texto constitucional estadual e federal.

Nesse enquadramento, convergindo com os argumentos jurídico-constitucionais esposados nesta manifestação técnica, consolidou-se no âmbito do STF o que se segue (grifo nosso):

São inconstitucionais leis estaduais, de iniciativa parlamentar, que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos (seus direitos e deveres).

O art. 61, § 1º, II, “c”, da CF/88 prevê que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que trate sobre os direitos e deveres dos servidores públicos. **Essa regra também é aplicada no âmbito estadual por força do princípio da simetria.**

O fato de o Governador do Estado sancionar esse projeto de lei não faz com que o vício de iniciativa seja sanado (corrigido). A Súmula 5 do STF há muitos anos foi cancelada.

STF. Plenário. ADI 3627/AP, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 6/11/2014 (Info 766).

Esta Corte consolidou jurisprudência no sentido de que o art. 61, § 1º, I, da CF/1988 confere ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para inaugurar o processo legislativo que disponha sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos ou aumento de sua remuneração (v. RE 554536, Rel. Min. Eros Grau).

ADI 5.997, rel. p/ o ac. min. Roberto Barroso, j. 19-4-2021, P, DJE de 25-5-2021.]

Inequívoco o vício de iniciativa da Lei estadual 1.117, de 30-3-1990, na medida em que estabelece normas para aplicação do salário mínimo profissional aos servidores estaduais. **Incidência da regra de iniciativa legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo para dispor sobre remuneração dos cargos e funções do serviço público, em razão da cláusula de reserva prevista no art. 61, § 1º, II, a, da Carta Magna.**

[ADI 290, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 12-6-2014.]

Constata-se, portanto, que é do Executivo a iniciativa de lei que venha a disciplinar sobre estruturação e atribuições dos órgãos públicos, bem como a de que trate de



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, matérias específicas previstas no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal.

Por fim, no que diz respeito à alteração da nomenclatura do cargo de “Apoio Logístico” para “Apoio Técnico”, a mudança mostra-se plausível, coerente e necessária com os demais dispositivos que o regem.

4 CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, segundo explicitações jurídico-constitucionais apresentadas, esta Consultoria Legislativa **opina pela constitucionalidade formal e material do Projeto de Lei Complementar n. 25/2023**, visto que a proposição legislativa se encontra em harmonia com as normas referentes ao processo legislativo constitucional, mais especificamente no tocante à iniciativa privativa do Governador para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos, em consonância com o art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, e art. 39, § 1º, II, da Constituição do Estado de Rondônia, assim como em sintonia com os aspectos materiais previstos no texto constitucional estadual e federal.

Porto Velho, Rondônia, 26 de junho de 2023.

Raniery Aparecido Alves de Lima
Consultor Legislativo – Assessoramento Legislativo
Matrícula n. 100021132