

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 120, de 2011, do Senador Walter Pinheiro, que *dispõe sobre o impedimento de repasses de verbas federais a Municípios que deixarem de respeitar a legislação pertinente aos servidores públicos municipais no tocante a pagamento de vencimentos e demais títulos de natureza salarial.*

RELATOR: Senador **BENEDITO DE LIRA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 120, de 2011, de autoria do Senador Walter Pinheiro, cujo objetivo é impedir repasses de verbas federais a Municípios que deixarem de respeitar a legislação pertinente aos servidores públicos municipais no tocante a pagamento de vencimentos e demais títulos de natureza salarial.

Os arts. 1º e 2º, que resumem o conteúdo normativo do projeto, indicam, expressamente, os recursos oriundos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) como aqueles que deixariam de ser repassados aos Municípios que não honrarem, regularmente, o pagamento de remuneração dos seus servidores.

Por fim, o art. 3º, erroneamente numerado como art. 2º, veicula a usual cláusula de vigência a partir da data da publicação da Lei que decorrer do projeto.

Observa o autor do projeto, em sua justificação, que, em face da crise econômica mundial de 2008, que *reverteu a tendência de crescimento da arrecadação observada nos últimos seis anos e afetou o primeiro ano de governo dos gestores municipais, muitos prefeitos deixaram de pagar regularmente os salários, em especial o 13º salário, para priorizar outras despesas das administrações municipais.*

Acrescenta, ainda, o autor que *a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta FUNDEB, impõe a obrigação de uma conduta rigorosa aos administradores no financiamento da educação básica. Portanto [a Lei], deve prever punições contra aqueles que descumprem a obrigação de pagar regularmente os vencimentos aos servidores públicos na área da educação.*

Conclui que a sua *proposição tenciona superar essa lacuna, ao prever punição aos prefeitos municipais que descumpram essa que é uma obrigação de natureza indubitavelmente alimentar.*

O projeto deverá, em seguida, ir à apreciação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), por força do Requerimento nº 1.338, de 2011, apresentado pelo seu próprio autor e aprovado em Plenário em 23 de novembro de 2011. Por último, irá à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), para apreciação em caráter terminativo.

Não foram apresentadas emendas durante o quinquídio regimental.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos dos arts. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer sobre o projeto em exame quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, também, quanto ao mérito, ressalvadas as atribuições da CE e CAE para aonde, ainda, será o mesmo despachado.

Inicialmente, devemos observar que os Municípios, a quem o objeto pretende impor obrigações legais, são entes autônomos, de acordo com disposto no *caput* do art. 18 e 29 da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

.....

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:

.....

Essa autonomia municipal consubstancia-se no poder de auto-organização, autolegislação e autoadministração, em resumo, trata-se de autogoverno.

Ademais destacamos do art. 30 da Lei Maior as seguintes competências legislativas e administrativas dos Municípios, *verbis*:

Art. 30.

I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.

.....

VI – manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

.....

A autonomia estabelecida pela Carta Magna para o município implica a competência legislativa desse ente para elaborar as normas legais sobre assuntos de interesse local, não havendo dúvida, no caso em exame, que a administração dos seus recursos humanos e materiais para prestar serviços à população, inclusive no âmbito da educação, ainda que mediante cooperação técnica e financeira da União e do Estado, seja de responsabilidade do município.

Dessarte, a competência de legislar sobre matéria administrativa é privativa de cada ente federado, em seu respectivo âmbito. Essa constatação decorre do entendimento de que esse tipo de assunto envolve a capacidade de auto-organização das pessoas políticas, que representa a própria essência da autonomia federativa.

A respeito, opina o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto:

Tão ínsito à autonomia política dos entes periféricos é o Direito Administrativo, tão enraizadamente federativo ele é, que a Lei Maior nem se deu ao trabalho de mencioná-lo às expressas. Ele faz parte da natureza das coisas, federativamente falando, pois o certo é que, por ele, as pessoas federadas distintas da União podem exercitar uma competência legislativa plena, naqueles assuntos do exclusivo senhorio de cada uma delas. (...)

Para outros ramos jurídicos, basta a nominação de cada um deles para que já se tenha a competência legislativa sobre todas as respectivas matérias, que, de tão teoricamente numerosas, nem citadas pela Constituição o foram. O tipo de Direito Positivo é citado (penal, civil, comercial, etc.), conjuntamente com a pessoa estatal que o titulariza, mas não as matérias que nele se contêm. (...)

Para o Direito Administrativo, no entanto, diametralmente oposto foi o esquema constitucional de partilha de competências legislativas, no âmbito dos mencionados artigos 22 e 24, ambos inseridos na seção constitucional destinada à União. É que ele, o Direito Administrativo, deixou de ser nominado pela Constituição (não consta do vocabulário da Magna Carta o fraseado ‘Direito Administrativo’), enquanto uma parte expressiva de suas matérias foi. (...)

Numa frase, para que uma dada matéria de Direito Administrativo escape à competência legislativa plena dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios, indistintamente, é preciso que a Constituição expressamente o diga. (...)

Demonstrado fica, então, que basta a Lei Maior silenciar para que a matéria de Direito Administrativo já fique à mercê da competência legislativa plena dos entes federados periféricos. (*in* “O perfil constitucional da licitação”, pp. 70-2)

Invocamos, ainda, André Luiz Borges Netto, não obstante as suas palavras tenham como referência a autonomia do Estado-membro, estas aplicam-se, plenamente, à autonomia municipal:

O exercício da aptidão de emitir normas jurídicas, na maior parte dos casos (pois existem as competências concorrentes e as delegadas), é privativo ou exclusivo, por não se admitir intromissão de uma pessoa política no campo de competências que foi reservado a outra pessoa, o que equivale a dizer que as pessoas políticas possuem faixas de competências legislativas privativas, excludentes que são de todas as demais pessoas.

Não existe desigualdade jurídica ou hierarquia normativa entre os Estados-membros ou entre os Estados-membros e a União Federal ou qualquer outra coletividade jurídica, em razão da consagração do princípio constitucional implícito da isonomia das pessoas constitucionais. Também não existe qualquer hierarquia entre os atos normativos (leis) editados pelos Estados-membros e aqueles expedidos pelo Congresso Nacional, pois todas essas normas jurídicas extraem seus fundamentos de validade diretamente da Constituição Federal, sem qualquer relacionamento entre si quanto ao aspecto da produção do ato (aspecto formal) e também quanto ao seu conteúdo (aspecto material). (*in* “Competências legislativas dos Estados-membros”, pp. 78 e 174-5)

Especificamente quanto ao projeto em exame, os recursos oriundos do BNDES decorrem de contrato firmado entre essa empresa pública federal e o Poder Público Municipal, não podendo o BNDES impor sanções que não digam respeito à execução contratual, interferindo, indevidamente, na gestão financeira do Município, ao condicionar o repasse de dinheiro em

cumprimento a contratos de empréstimo à regularidade do pagamento da remuneração mensal dos servidores públicos municipais.

Constituem esses contratos, quando já firmados, ademais, atos jurídicos perfeitos, isentos, nesse passo, do alcance de uma nova lei pois esta deve, em nome dos princípios constitucionais relacionados à segurança jurídica, preservar tais os atos jurídicos perfeitos, assim como o direito adquirido e a coisa julgada.

Por sua vez a aplicação e administração dos recursos do FUNDEB têm disciplina constitucional por força da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, não podendo o legislador ordinário estabelecer punição ao Município que implique restrição de limitação de recebimento dos recursos daquele Fundo que lhes são constitucionalmente vinculados, não cabendo sua retenção sem que haja decisão judicial com essa finalidade.

Ademais, a punição prevista no projeto atinge não aos gestores municipais, mas à população que seria privada dos recursos financeiros que têm destinação definida em lei ou contrato.

Em que pesem os elevados méritos do projeto, concluímos que, em face da autonomia municipal, não pode a União, por intermédio do legislador federal, impor aos municípios restrições financeiras não autorizadas pela Constituição Federal ou por decisão judicial em devido processo legal.

III – VOTO

Em vista do exposto, opinamos pela rejeição do PLS nº 120, de 2011, em razão de ferir a autonomia municipal de que trata os arts. 18, 29 e 30, I e III, da Constituição Federal, incorrendo, portanto, em vício de inconstitucionalidade.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator