

Estado de Alagoas
Câmara Municipal de Marechal Deodoro

PARECER JURÍDICO

Câmara Mun. de Mar. Deodoro-AL
Liv. nº 001 Fis. nº 174
Protocolo nº 1.517/2021
EM 21/04/2021
Protocolista

Projeto de Lei nº: 060/2021

Assunto: Rateio dos recursos recebidos pelo Município, através de precatório, para os profissionais da educação municipal.

Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final.

PARECER

I. RELATÓRIO

A Comissão de Justiça e Redação Final desta Câmara solicita a emissão de parecer jurídico opinativo a respeito da matéria tratada pelo Projeto de Lei nº 60/2021, de autoria dos ilustre vereadores Ledice Tenório Cavalcante, Marcelo Caldas Nunes, Jorge Affonso Barros de Mello e José Wagner Costa, o qual ***"DISPÕE SOBRE A APLICAÇÃO DO RECURSO RECEBIDO PELO MUNICÍPIO DE MARECHAL DEODORO A TÍTULO DE PRECATÓRIO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF."***

Fundamentam o encaminhamento em virtude da necessidade de um aprofundamento jurídico que a matéria exige e, principalmente, pelas recomendações realizadas pelos órgãos de controle.

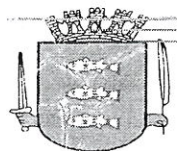
Este é o Relatório.

II. DO VÍCIO DE INICIATIVA. LIMITES IMPOSTOS PELO ART. 115 DO REGIMENTO INTERNO (RESOLUÇÃO Nº 169/2004). VEDAÇÃO MENCIONADA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

Inicialmente, curial consignar que a Constituição Federal delimita o poder de iniciativa legislativa ao dispor sobre a competência para o ponto a pé inicial do processo legislativo em matérias reservadas, de modo que sua inobservância terá como efeito a invalidade do ato.

Ao seu turno, na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de Projetos de Lei e de atos jurídicos, sendo algumas de competência exclusiva do Poder Executivo.

O rol previsto no art. 61, caput, da CF, é exaustivo, pois não comporta nenhuma exceção, devendo ser aplicado aos Estados-membros e Municípios. Assim, a propositura de qualquer projeto por pessoa diversa na prevista no referido artigo, caracteriza o ato como inconstitucional, por vício de iniciativa.



Estado de Alagoas
Câmara Municipal de Marechal Deodoro

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *ao examinar a controvérsia ora em julgamento*, tem reiteradamente advertido que *“O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros”* (RTJ 170/792, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

O projeto da forma e modo que apresentado, discorre sem dúvida possível na criação/aumento de despesa pública – instituindo rateio entre os profissionais do magistério e pessoal de apoio, ao versar sobre a aplicação de recursos que insofismavelmente já ingressaram nos cofres da municipalidade, estabelecendo inclusive as categorias e percentuais de aplicação.

Diante de seu teor, há que ser observado pela Comissão de Justiça e Redação Final que o aludido Projeto de Lei só poderia ter sido proposto pelo chefe do executivo municipal, *ex vi* do art. 26 da Lei Orgânica e art. 115, do Regimento Interno desta Casa, que assim determinam:

“Art. 26 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º – São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

I – fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal;

II – disponham sobre:

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

b) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

c) criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal.

Art. 115– Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos que:

I – (...)

II – disponham sobre:

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

b) criação, extinção e definição de estrutura e atribuições das secretarias e órgãos da administração direta, indireta e fundacional;

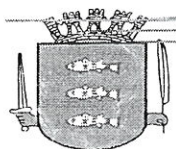
c) concessão de subvenção ou auxílio ou que, de qualquer modo, aumente a despesa pública;

d) regime jurídico dos servidores municipais;

e) plano de governo, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e plurianual de investimentos, operações de crédito e dívida pública;

f) políticas, planos e programas municipais, locais e setoriais de desenvolvimento;

g) matéria financeira e orçamentária.”



Estado de Alagoas
Câmara Municipal de Marechal Deodoro

Em recentíssima decisão prolatada nos autos do processo nº 0800810-23.2017.4.05.8001 (Ação Civil Pública), com data de 07 de setembro de 2021, o magistrado ao julgar matéria idêntica entendeu que haveria a necessidade de regular o rateio mencionado, por projeto de lei encaminhado pelo gestor municipal, justamente por versar sobre alteração na remuneração de servidor e/ou criação de benefícios e abonos temporários, vejamos:

“A verba do FUNDEF é vinculada, mesmo se obtida através de ação judicial. Ou seja, o recebimento em atraso não pode prejudicar o credor. O modo de, na época, aplicar a verba está delimitado pela Constituição e pela lei: em educação. A diretriz constitucional é de que pelo menos 60% do valor deve ser revertido em favor dos profissionais do magistério em efetivo exercício, mas não significa que o rateio seja automático e sem necessidade de lei específica. A remuneração desses profissionais depende de lei. Havendo incremento do FUNDEF, o município pode optar por aumentar os vencimentos dos professores, ou mesmo por criar benefícios ou abonos temporários aos docentes, porém a verba deve ser destinada aos profissionais do magistério. Nos termos da lei e das condições orçamentárias, é que tais profissionais virão a ser beneficiados.”

Constata-se, portanto, que os vereadores desta Casa não tem legitimidade para propor um projeto de lei conforme foi apresentado, por expressa vedação legal.

Tal entendimento é sufragado pelo Excelso Supremo Tribunal Federal, ao decidir reiteradamente que a criação de vantagens (aumento salarial, abonos, benefícios funcionais onerosos etc) ao servidor público traduz matéria que se insere na exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo, vale conferir:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL DOS ARTS. 4º E 5º DA LEI N. 227/1989, DO ESTADO DE RONDÔNIA. AFRONTA AOS ARTS. 25, 37, INC. X E XIII, 61, § 1º, INC. I, ALÍNEA ‘A’, E 63 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

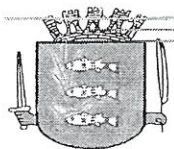
1. Inconstitucionalidade formal dos arts. 4º e 5º da Lei n. 227/1989, que desencadeiam aumento de despesa pública em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta aos arts. 25; 61, § 1º, inc. I, alínea ‘a’; e 63 da Constituição da República.

2. Inconstitucionalidade material dos arts. 4º e 5º da Lei n. 227/1989, ao impor vinculação dos valores remuneratórios dos servidores rondonienses com aqueles fixados pela União para os seus servidores (art. 37, inc. XIII, da Constituição da República).

3. Afronta ao art. 37, inc. X, da Constituição da República, que exige a edição de lei específica para a fixação de remuneração de servidores públicos, o que não se mostrou compatível com o disposto na Lei estadual n. 227/89.

4. Competência privativa do Estado para legislar sobre política remuneratória de seus servidores. Autonomia dos Estados-membros. Precedentes.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”
(RT) 204/941, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA)



Estado de Alagoas
Câmara Municipal de Marechal Deodoro

"CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO LEGISLATIVO: INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, 'c'. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA A OUTRO PODER: PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. C.F., art. 2º.

I. – As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

II. – Leis que disponham sobre servidores públicos são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (C.F., art. 61, § 1º, II, 'a', 'c', 'f'), à Câmara dos Deputados (C.F., art. 51, IV), ao Senado Federal (C.F., art. 52, XIII), ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça (C.F., art. 96, II, 'b').

III. – Lei de iniciativa reservada a outro poder: não-observância: ofensa ao princípio da separação dos poderes (C.F., art. 2º).

IV. – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI 2.731/ES, Rel. Min. CARLOS VELLOSO)

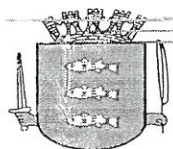
Destaque-se, ainda, que não há que se falar que o Projeto apenas ensejaria numa autorização legislativa, sendo possível a sua iniciativa por parte do Poder Legislativo, pois a inconstitucionalidade formal deve prevalecer ainda nesses casos, conforme vem decidindo o E.STF:

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual nº 791/98, que autoriza concessão de 'Abono Especial Mensal' a todos os servidores da Administração Direta do Estado. 3. Lei de iniciativa parlamentar. Usurpação de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 4. Violação do art. 61, § 1º, II, 'a', da Constituição Federal. 5. Precedentes. 6. Procedência da ação." (ADI 1.955/RO, Rel. Min. GILMAR MENDES).

"INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 740/2003, do Estado do Amapá. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Vencimentos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de Desempenho a certa classe de servidores. Inadmissibilidade. Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alínea 'a', da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei que, de iniciativa parlamentar, conceda ou autorize conceder vantagem pecuniária a certa classe de servidores públicos."

Urge destacar que, neste ano, nem o próprio gestor do município poderá realizar a propositura de um projeto de lei neste sentido, por força do Art. 8º, VI, da Lei complementar 173/2020, vejamos:

"Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:



Estado de Alagoas
Câmara Municipal de Marechal Deodoro

(...)

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;"
(grifo e realce nossos)

Desta forma, entendemos que deve a comissão rejeitar o projeto de lei em análise, em razão das afrontas aos dispositivos supra mencionados, o que impossibilita sua regular tramitação por esta Câmara Municipal, pelo manifesto vício de inconstitucionalidade formal.

III. DO ATUAL POSICIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E DO PODER JUDICIÁRIO

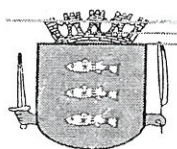
O Tribunal de Contas da União – TCU desobrigou os entes federados de destinarem percentual mínimo de recursos complementares pela União no repasse do FUNDEF, motivo pelo qual foi proposta uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 528 questionando ao Supremo Tribunal Federal – STF questionando a sua constitucionalidade. Ação esta ainda pendente de julgamento.

Tendo em vista a decisão do TCU, o Ministério Público do Estado, através da promotoria local, protocolou um ofício (nº 0191/2021) perante esta Casa, onde encaminha cópia da decisão cautelar do Tribunal de Contas da União – TCU que determinou a suspensão do pagamento dos 60% dos precatórios oriundos do FUNDEF aos professores do Município.

Ao seu turno, em pesquisa realizada, observamos que o juízo da 14ª Vara Cível – Fazenda Municipal, nos autos do processo nº 0714901-97.2020.8.02.0002 (Ação Civil Pública proposta pelo Sindicato dos Trabalhadores da Educação – SINTEAL em face do Município de Maceió) suspendeu o tramite do processo até o julgamento final da ADPF nº 528.

Entendemos razoável o entendimento do magistrado, para que se evite decisão precipitada que, posteriormente, não possa ser sanada, justamente por não sabermos qual será o entendimento da corte suprema a respeito da matéria.

Igualmente, encontra-se pendente de julgamento a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6885) contra o art. 7º, parágrafo único da Lei n.º 14.057 de 11.09.2020 que reserva aos professores ativos, aposentados e pensionistas do magistério pelo menos 60% do montante dos precatórios federais oriundos de ações de cobrança, por estados e municípios, de repasses da União a título de complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), onde existe um pedido de concessão de medida cautelar a ser apreciado pelo relator, o Ministro Luis Roberto Barroso.



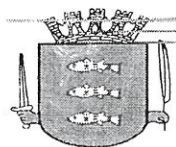
Estado de Alagoas
Câmara Municipal de Marechal Deodoro

Destaque-se, por oportuno, que o Ministério Público Federal, através da recomendação nº 10/2021, encaminhada no último dia 30 de junho de 2021, recomendou que o Município de Marechal Deodoro, como também esta Casa Legislativa, abstenham-se de efetuar, por lei ou ato administrativo, rateios ou abonos a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, com recursos do FUNDEB ou com receitas decorrentes de débitos de precatórios da União devido ao repasse a menor de valores a título de complementação ao antigo FUNDEF.

Em resposta a um ofício encaminhado pela presidência desta Câmara, questionando o atual posicionamento do órgão, já que tinha sido protocolado exatamente este Projeto de Lei que ora é analisado, o Ministério Público Federal assim se manifestou (Ofício nº 667/2021/PRAL-8ºOFÍCIO, com data de 14/09/2021):

“Senhor Presidente,

- 1. Cumprimentando-o, reporto-me ao teor do **Ofício nº 174/2021, oriundo desta Câmara Municipal de Marechal Deodoro/AL**, em que foram solicitados a este Órgão Ministerial esclarecimentos no que concerne à possibilidade de rateio, com os profissionais do Magistério do Município, dos recursos oriundos de precatório do FUNDEF.*
- 2. Inicialmente, considerando ser vedado a este Órgão Ministerial prestar consultoria jurídica de entidades públicas, nos termos do art. 129, IX, da Constituição Federal, cinge-se o presente ofício a expor o entendimento pessoal desta signatária, não importando em vinculação dos demais órgãos do MPF, tendo em vista independência funcional dos seus membros, tampouco para contrariar o entendimento dos órgãos de fiscalização ou tribunais de contas.*
- 3. Nesse diapasão, consoante entendimento desta signatária, os argumentos quanto à possibilidade ou não de realização de rateio dos valores oriundos de precatórios do FUNDEF restaram amplamente consignados nos termos da **RECOMENDAÇÃO Nº 10/2021/MPF/PR-AL/8.º OFÍCIO** (PR-AL-00020217/2021), expedida no âmbito do PR-AL-00029650/2021 Procedimento Administrativo nº 1.11.000.000904/2020-58, que visa o acompanhamento de Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o município de Marechal Deodoro.*
- 4. Por meio de Termo de Ajustamento de Conduta, o referido município obrigou-se a se abster de efetuar rateio, divisão, repartição, etc. dos valores do precatório entre os profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública com o escopo de se atingir o patamar mínimo de 60%, **mesmo que exista Lei Municipal prevendo o aludido rateio**, tendo em vista que a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial e pagos pelo precatório em referência afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007.*
- 5. No entanto, para além do pactuado no citado instrumento, não se pode olvidar que o TCU no Processo nº TC 012.379/2021-2, na Sessão de 5/5/2021, proferiu o Acórdão nº 1039/2021, determinando, cautelarmente, nos termos do artigo 276, caput, do Regimento Interno do TCU, aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios, provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos,*



Estado de Alagoas
Câmara Municipal de Marechal Deodoro

a qualquer título, até mesmo de abono, até que o Tribunal decidisse sobre o mérito das questões suscitadas naquele feito, alertando sobre a possibilidade e responsabilização, em caso de inobservância dos entendimentos, pelo Tribunal de Contas da União, dos agentes públicos que lhe dessem causa.

6. Imperioso destacar, ainda, que a própria Constituição Federal, em seu art. 37, inciso X, dispõe que qualquer remuneração de servidor público, seja a qual título for, somente poderá ser fixada por meio de lei, de modo que não se coaduna com a Constituição concessão de parcela expressiva, de uma única vez, sem a estipulação de montante e dissociada de alguma finalidade objetivamente colimada na legislação. Ademais, depreende-se que a concessão de parcela salarial incorreria em aumento de remuneração, a qual, em razão de garantia constitucional de irredutibilidade remuneratória, prevista no inciso XV do art. 37, impede supressão posterior.

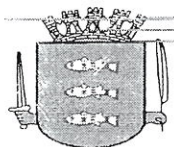
7. Por fim, constata-se que o art. 22 da Lei do FUNDEB (Lei n.º 11.494/2007), no mesmo sentido da antiga lei do FUNDEF, garante um aporte de recursos aos municípios, a fim de que seja possível a programação financeira do ente público municipal, sobretudo para editar lei que garanta a aplicação mínima desse fundo à remuneração do magistério, não fixando a remuneração dos professores. No mais, verifica-se ainda que o texto determina a subvinculação dos recursos anuais do FUNDEB ao propósito de valorização profissional do magistério, de modo que, pelo próprio texto legal, verbas extraordinárias não são computadas para tal finalidade, como é caso de recursos oriundos de precatórios judiciais.

*8. Nesse sentido, esta signatária compreende, em reafirmação aos argumentos já expostos no bojo da **RECOMENDAÇÃO Nº 10/2021/MPF/PR-AL/8.º OFÍCIO**, que eventual teor de lei municipal que reparta os recursos em discussão com os professores, a título de “parcela única”, “incentivo”, “abono”, ou qualquer outra denominação que não aumente diretamente os vencimentos, mas que destine recursos públicos aos servidores, sem qualquer base concreta, constitui burla à Constituição, ao patrimônio público e ao sistema constitucional de proteção remuneratória, com risco concreto de extrapolação do chamado “teto remuneratório” constitucionalmente definido.*

*9. Destarte, conforme as considerações anteriores, **opõe-se, esta signatária, à realização de rateio, com os profissionais do Magistério do Município de Marechal Deodoro, dos recursos oriundos de precatório do FUNDEF, tendo em vista que a possibilidade viola normas constitucionais relativas ao sistema remuneratório, bem como ato jurídico perfeito atinente ao Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre o MPF e o Município de Marechal Deodoro/AL em 23 de julho de 2020.***

Há, portanto, recomendação expressa do Ministério Público Federal – MPF dirigida a esta Casa Legislativa para que se abstenha de realizar/aprovar projeto de lei que vise o rateio dos recursos oriundos do precatório que o Município de Marechal Deodoro recebeu em virtude de diferenças de repasses do antigo FUNDEF.

Assim, entende esta Procuradoria-Geral que o projeto de lei nº 60/2021 deva ser arquivado, em razão dos fundamentos e fatos acima expostos, sobretudo nas recomendações encaminhadas pelo MPF.



Estado de Alagoas
Câmara Municipal de Marechal Deodoro

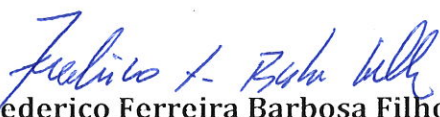
Por fim, vale destacar que o descumprimento das recomendações recebidas por esta Câmara poderia, inclusive, acarretar na propositura de uma Ação Civil Pública em face dos vereadores.

IV. CONCLUSÃO

Tem-se, portanto, que o Projeto de Lei nº 60/2021 não pode objeto de apreciação dos vereadores que compõem esta Casa, em virtude dos vários argumentos e fundamentos acima expostos, motivo pelo qual opino pelo seu arquivamento, já que afronta várias legislações e recomendações dos órgãos de controle, não coadunando com os princípios norteadores da administração pública.

Sem embargos de douts posicionamentos, é o nosso entendimento.

Marechal Deodoro/AL, 20 de setembro de 2021.


Frederico Ferreira Barbosa Filho
Procurador-Geral
OAB/AL nº 7.340