



Parecer nº 398/2019/CCJR

Referente ao Projeto de Emenda Constitucional nº 11/2019, que
“Acrescenta o artigo 145-A a Constituição do Estado de Mato
Grosso.”

Autor: Deputado Elizeu Nascimento

Relator: Deputado Sebastião Rezende.

I – Relatório

A Proposta de Emenda Constitucional foi lida no expediente de 21/03/2019, sendo recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos na mesma data (fl. 02).

Em obediência ao disposto no artigo 340 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Mato Grosso - RIALMT, formou-se previamente a Comissão Especial de Reforma Constitucional; os seus membros são os seguintes Deputados Estaduais: 1 – JOÃO BATISTA, 2 – ULYSSES MORAES, 3 – XUXU DAL MOLIN, 4 – PAULO ARAÚJO e 5 – SILVIO FAVERO (fl. 08-verso).

A PEC foi colocada sobre a Mesa em 26/03/2019 pelo tempo de duração de 10 (dez) sessões, cujo prazo foi cumprido em 10/04/2019 (artigo 341 do RIALMT), conforme consta da fl. 08-verso. Cumprido o prazo, a PEC não recebeu qualquer emenda, por isto desnecessária a observância do artigo 342, 1ª parte, do RIALMT, que diz respeito ao envio dos autos à primeira sessão ordinária do Plenário desta Assembleia imediatamente após decorrido o prazo acima mencionado, a fim de ser informado quais emendas à PEC foram acolhidas pela Presidência desta Casa de Leis (artigo 35, inciso II, alínea “b”, do RIALMT).

O Projeto de Emenda Constitucional busca acrescentar o artigo 145-A à Constituição Estadual, justificando a necessidade de sua aprovação com os seguintes fundamentos, aduzindo *in concreto* o seguinte:

“(…) o orçamento estadual nas mãos de gestores irresponsáveis, ou até mesmo incapacitados, gera prejuízos imensuráveis aos servidores públicos, em especial os de carreira, assim como, aos fornecedores, e prestadores de serviços terceirizados. Deste modo, considerando que o salário do servidor público, equivale a dignidade da pessoa humana, onde deste princípio deriva todos os outros, ao passo que, o atraso dos proventos gera prejuízos de caráter psicológicos e materiais imensos, tanto ao servidor quanto sua família.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 10
Rub. 95

Por derradeiro, há a necessidade de urgência de acrescentar o Art. 145-A a Constituição Estadual, mecanismo de obrigação de fazer ao gestor governamental, para que se pague os proventos dos servidores com prioridade em relação as outras despesas permanentes e temporárias do Estado de Mato Grosso, desta forma, havendo dotação orçamentaria, os salários e os direitos trabalhistas, tais como, proventos, 1/3 de férias, e 13 (décimo terceiro), terão precedência sobre qualquer outra despesa do Estado” – sic (fl. 05/06).

Os autos da PEC vieram, então, para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a fim de ser colhido o seu parecer quanto à legitimidade da sua proposta (artigo 342, *in fine*, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Mato Grosso – RIALMT).

É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação do Plenário desta Casa de Leis.

A PEC visa acrescentar o artigo 145-A como dispositivo da Constituição Estadual, visando tornar toda remuneração, recebida pelo servidor público de qualquer dos Poderes do Estado Mato-Grossense, verba preferencial. Vejamos o teor do acréscimo pretendido:

“Art. 145-A O pagamento de subsídios, salários, férias, décimos terceiros, remunerações ou outro vencimento percebido pelo servidor público, terão prioridade e preferência de ordem sobre qualquer espécie de dispêndio financeiro do Estado de Mato Grosso, com exceção das áreas de saúde, educação e segurança pública, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade e ato atentatório a probidade administrativa.”

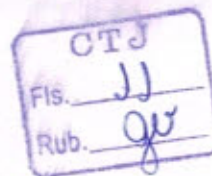
Inicialmente, adotaremos a explanação contida no Parecer nº 569/2018 – CCJR, a fim de afirmar que esta PEC é formalmente constitucional; vejamos (os trechos em negritos foram inseridos na presente oportunidade, a fim de permitir a coesão do texto transcrito com a realidade dos autos):

“A princípio cabe analisar que o projeto foi proposto por **(mais de)** um terço dos membros deste Parlamento, em consonância com o artigo 38, inciso I, da Constituição Estadual:

*Art. 38 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;*



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Os §§ 1º, 4º e 5º do artigo 38 da Constituição Estadual estabelecem, respectivamente, limitações circunstanciais, materiais e temporais ao poder constituinte derivado reformador:

“§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou estado de sítio.

(...)

§ 4º Não serão objeto de deliberação as propostas de emendas previstas no § 4, do art. 60, da Constituição Federal.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”.

Assim, considerando que não há intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio, bem como a matéria que consta no projeto de emenda constitucional ora analisada não foi rejeitada ou considerada prejudicada na sessão legislativa em curso, inexistem, portanto, limitações circunstanciais e temporais.

Com relação às limitações materiais, o constituinte estadual remeteu à Constituição Federal, não sendo passíveis de proposta de alteração as matérias constantes do § 4º do artigo 60 da Constituição Federal, quais sejam a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Logo, a matéria constante do presente projeto de emenda constitucional não encontra qualquer limitação no texto constitucional.”

Adentrando em outro ponto, é preciso dizer que a PEC não possui vício de iniciativa, visto que a matéria nela tratada pode ser de iniciativa do Parlamento Estadual, pois o mesmo é um dos que tem o domínio para inicializar o processo legislativo para a alteração da Constituição Estadual.

A PEC em apreço quer acrescentar norma que dá preferência ao pagamento da remuneração dos servidores públicos dos Poderes constituídos no Estado de Mato Grosso.

Proposta deste jaez encontra respaldo constitucional, pois qualquer dos integrantes da Federação, como é cômico, tem autonomia legislativa e organizativa; é o que dispõe a Carta Magna:



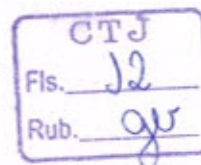
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”

Apenas para esclarecer, é preciso constar que o referido artigo 25 da CF/88, ao fazer referência aos “*princípios desta Constituição*”, está a considerar os princípios constitucionais explícitos e implícitos.

No que tange à administração pública, são princípios constitucionais explícitos, dentre outros, os mencionados no artigo 37, *caput*, da CF/88; *in verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)” – grifo nosso.

Dentre os princípios implícitos relativos à administração pública podem ser citados os seguintes princípios: Supremacia do Interesse Público Sobre o Interesse Privado e o da Indisponibilidade do Interesse Público, bem como outros como o Princípio da Motivação, da Proporcionalidade e o da Segurança Jurídica.

É preciso lembrar que todas as normas infraconstitucionais e as constitucionais oriundas do poder constituinte reformador advêm do Princípio da Supremacia da Constituição, o qual dita que todo o ordenamento jurídico deve respeitar a Carta Magna, visto que:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)” – grifamos.

Por supremacia da constituição, José Afonso da Silva ensina que:

“(...) a constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país (...) e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos. É, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as ‘normas fundamentais’ de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas.

(...)

“(...) Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos.

Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal” (Curso de Direito Constitucional Positivo, 38ª ed. revista e atualizada, Malheiros, São Paulo: 2015, pág. 47 e 48) – grifos e negrito nossos.



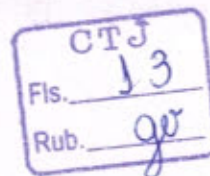
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Assim, a norma do artigo 25 da CF/88 só não prevalecerá se a Constituição Estadual e as leis estaduais não observarem os princípios constitucionais (expressos e implícitos) e as normas da Carta Magna, em especial as de repetição obrigatória, as quais devem ser observada por todos e, principalmente, pelos entes da Federação.

A partir deste raciocínio, surge a indagação: a Carta Magna permite que a remuneração do servidor público tenha caráter preferencial?

A resposta é afirmativa, pois isto já é uma realidade na própria Carta Estadual, razão pela qual, com os acréscimos dos argumentos abaixo, este parecer considera esta PEC inconstitucional.

Indaga-se, em consequência, onde está prevista a preferência.

Ela é extraída da interpretação das normas que compõem o ordenamento jurídico. Vejamos.

O tema central da PEC – reiteramos – é oferecer ao servidor público uma garantia de que o seu trabalho seja reconhecido condignamente; ou seja, a PEC visa permitir que a remuneração do servidor público seja reconhecida como verba alimentar, a fim de que a mesma tenha preferência de pagamento sobre as demais verbas devidas pelo Estado.

Verifica-se, porém, que o tema central da PEC já encontra implicitamente respaldo na própria Carta Magna; exemplo disto é o teor do seguinte dispositivo:

“Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo” – grifamos.

É perceptível que a Constituição Federal quer dar preferência protetiva à remuneração do servidor público, colocando-a em posição de destaque, de preferência, à frente das verbas de natureza não alimentar.

Some-se a isto o fato da Constituição Estadual estabelecer data final para o pagamento da remuneração, inclusive outras garantias que buscam preservar a remuneração do servidor público de qualquer ação ou omissão de autoridade administrativa; vejamos:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. <u>14</u>
Rub. <u>95</u>

“Art. 147 A revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data.

§ 1º Os reajustes e aumentos, a qualquer título e feitos em qualquer época por qualquer dos Poderes, serão automaticamente estendidos aos demais, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares.

§ 2º O pagamento da remuneração dos servidores públicos civis e militares dar-se-á até o dia dez do mês seguinte ao que se refere.

§ 3º O não pagamento da remuneração até a data referida no parágrafo anterior, importará na correção de seu valor, aplicando-se os índices federais de correção diária, a partir do dia seguinte ao vencimento até a data do efetivo pagamento” – grifamos.

O descumprimento do dispositivo constitucional gera a possibilidade da autoridade pública incorrer em pena por crime de responsabilidade, conforme dispõe o artigo 74 da Lei Federal nº 1.079, de 10 de abril de 1950; *in verbis*:

“Art. 74. Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus Secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta lei.”

Além de poder configurar crime de responsabilidade, o ato da autoridade pública que descumpra preceito constitucional pode configurar ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 9º ao 11 da Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992, que “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”, em especial a improbidade descrita no *caput* do artigo 11, que dispõe:

“Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...)” – grifamos.

É preciso informar que a lógica da preferência é respeitada pelo legislador infraconstitucional para alcançar também os trabalhadores da iniciativa privada, tanto é verdade que pode ser citada a Lei Federal nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, que “Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária”, visto que nela é estabelecida uma classificação dos créditos que devem obter primazia no pagamento quando a pessoa jurídica de direito privado entra em estado de falência; do texto abaixo transcrito, depreende-se que o crédito que deve ser protegido em primeiro lugar é o derivado da legislação trabalhista; *in verbis*:

*“Art. 83. A classificação dos créditos na falência obedece à seguinte ordem:
I – os créditos derivados da legislação do trabalho, limitados a 150 (cento e cinquenta) salários-mínimos por credor, e os decorrentes de acidentes de trabalho” – grifamos, sic.*



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 15
Rub. 90

O Código de Processo Civil também deixa claro a proteção constitucional implícita e preferencial da remuneração do servidor público e do servidor do setor privado quando explicita que o dinheiro, apesar de ser o objeto preferencial da penhora (artigo 835, inciso I, do CPC), **será impenhorável** quando sua origem for a remuneração paga ao servidor público e a o privado:

“Art. 833. São impenhoráveis:

(...)

IV - os vencimentos, os subsídios, os soldos, os salários, as remunerações, os proventos de aposentadoria, as pensões, os pecúlios e os montepios, bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e de sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal, ressalvado o § 2º” – grifamos.

Extrai-se do teor desta norma de índole processual uma ideia simples, mas concreta, qual seja: nem a quantia em dinheiro devida pessoalmente pelo servidor público em execução civil permite ou autoriza a penhora do dinheiro por ele recebido como espécie remuneratória.

Desta garantia de impenhorabilidade do vencimento/subsídio/remuneração do servidor público e privado fica claro que nenhuma autoridade, seja ou não Chefe de Poder, pode determinar a retenção de qualquer verba remuneratória do servidor, muito menos para dar preferência ao pagamento de despesa sem caráter alimentar.

Tudo isto porque a remuneração é considerada verba sagrada para o legislador constituinte e infraconstitucional, pois ela serve para atender às necessidades primordiais da vida do trabalhador público e privado, dignificando-o como pessoa humana e valorizando o trabalho que presta ao povo (artigo 1º, incisos III e IV, da CF/88).

Considerar a remuneração uma verba sagrada é um modo de se atender ao Princípio Constitucional da Moralidade, visto que todo aquele que oferece o seu trabalho, a sua mão-de-obra, o seu esforço deve ser devidamente recompensado, inclusive porque o direito à alimentação (a remuneração é verba alimentar) é um direito social, conforme teor do artigo 6º da CF/88, e corolário do direito à vida (artigo 5º, *caput*, da CF/88).

Por ser verba sagrada, a remuneração pelo trabalho deve ser paga quase que instantaneamente, como já demonstrado na citação acima feita ao artigo 147, § 2º, da Constituição Estadual. Esta constatação é reiterada pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT quando prevê o seguinte:

“Art. 459 - O pagamento do salário, qualquer que seja a modalidade do trabalho, não deve ser estipulado por período superior a 1 (um) mês, salvo no que concerne a comissões, percentagens e gratificações.

§ 1º Quando o pagamento houver sido estipulado por mês, deverá ser efetuado, o mais tardar, até o quinto dia útil do mês subsequente ao vencido” – grifamos.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



É por isto que o não pagamento na data correta gera a pena de multa ao empregador, conforme dispõe a Lei Federal nº 7.855, de 24 de outubro de 1989, que “Altera a Consolidação das Leis do Trabalho, atualiza os valores das multas trabalhistas, amplia sua aplicação, institui o Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho e dá outras providências”; vejamos:

“Art. 4º O salário pago fora dos prazos previstos em lei, acordos ou convenções coletivas e sentenças normativas sujeitará o infrator a multa administrativa de 160 BTN por trabalhador prejudicado, salvo motivo de força maior (art. 501 da CLT)”
– grifamos.

Tal qual ocorre com o setor privado, o atraso de pagamento, além da multa, exige a correção monetária em prol dos servidores públicos quando a administração pública deixa de pagar a remuneração na data constitucionalmente prevista, conforme mencionado no artigo 147, § 3º, da Constituição Estadual e faz a autoridade pública incidir em tese no crime de responsabilidade e/ou ato de improbidade administrativa.

Estas linhas, porém, não são as únicas a recomendar a rejeição da PEC. Há outra razão: a PEC fere o Princípio Constitucional da Igualdade.

A Igualdade restou desatendida, porque a PEC confere tratamento dispare ao servidor público em atividade quando se compara com o tratamento destinado ao servidor em inatividade.

Isto fica evidenciado quando a Proposição projeta proteger as diversas remunerações existentes, inclusive fazendo sua enumeração, sendo que todas elas são pagas unicamente ao servidor ativo, restando desprotegido o direito do servidor inativo e que muito produziu para o Estado.

Apenas para constar, sabe-se que os proventos de aposentadoria e a pensão não são espécies de remuneração para os efeitos do direito previdenciário.

Na semântica constitucional e infraconstitucional:

- “Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei” (artigo 56 da Lei Complementar Estadual nº 04, de 15 de outubro de 1990, que “Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais”);

- “Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias, permanentes ou temporárias, previstas nas Constituições Federal e Estadual e em acordos ou convenções coletivas de trabalho que venha a ser celebrado” (suspensa a eficácia da expressão “em acordos ou convenções coletivas de trabalho que venha a ser celebrado”, pelo julgamento da ADIN nº 559/2006.) – (artigo 57 da Lei Complementar Estadual nº 04, de 15 de outubro de 1990,



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



combinado com o artigo 39, § 8º, da CF/88), ou seja, a expressão remuneração é uma rubrica genérica onde o vencimento é uma de suas espécies;

- Provento é o valor pago a título de aposentação, ou seja, “é a retribuição pecuniária a que faz jus o aposentado”, sendo que provento da aposentadoria é o valor pago decorrente do “direito à inatividade remunerada, assegurado ao servidor público em caso de invalidez, idade ou requisitos conjugados de tempo de exercício no serviço público e no cargo, idade mínima e tempo de contribuição. Daí as três modalidades de aposentadoria: por invalidez, compulsória e voluntária” (DI PIETRO, Maria Sylvia. Direito Administrativo; 32ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1357 e 1286, livro eletrônico).

- Pensão “é o benefício pago aos dependentes do servidor falecido” (DI PIETRO, op cit, p. 1358).

A PEC, portanto, ao desconsiderar as necessidades dos que recebem proventos de aposentadoria e pensões, tratou desigualmente pessoas que têm as mesmas e até maiores necessidades alimentares que os servidores em atividade.

É preciso salientar também que a PEC dispõe sobre pena por crime de responsabilidade e ato atentatório à probidade administrativa, porém isto também é inconstitucional, visto que a descrição de crime é matéria da competência da União, conforme orienta o Supremo Tribunal Federal em sua Súmula Vinculante nº 46; *in verbis*:

“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União.”

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.764, o Ministro Roberto Barroso consignou que o teor da referida Súmula Vinculante decorre da interpretação das próprias normas contidas na Magna Carta, pois:

“12. Como se sabe, a autonomia dos entes federativos (art. 18 da CRFB/1988) corresponde ao poder de autodeterminação exercido dentro de um círculo pré-traçado pela Constituição, que assegura a cada um deles o poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração. Nesse sentido, o art. 25 da Constituição da República prevê que ‘Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição’.

13. A vinculação das Cartas estaduais à Constituição da República determina que os Estados: (i) adotem as normas de observância obrigatória; (ii) optem pela previsão ou não de normas de reprodução facultativa; e (iii) não editem normas de reprodução proibida. Essas três implicações do dever de obediência à Constituição Federal – obrigação, permissão e proibição – levaram a doutrina constitucional a procurar sistematizar as possibilidades e limites do poder constituinte estadual.

(...)

18 (...) fazem parte do último grupo de normas de observância obrigatória os princípios estabelecidos. Sua identificação exige maior esforço interpretativo,



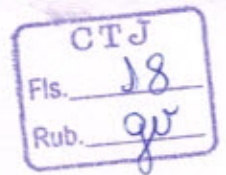
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



comparada à dos demais grupos mencionados, já que os princípios estabelecidos – além de não expressamente indicados – são normas limitadoras que não se restringem à disciplina de natureza organizacional ou institucional. São exemplos de normas desse último grupo os princípios da Administração Pública (art. 37, caput), os princípios da ordem econômica (art. 170) e os direitos fundamentais. Portanto, a ideia de princípios estabelecidos é remanescente e mais ampla, podendo as normas que recaem nesse grupo ser tanto expressas como implícitas.

(...)

26. (...) É conhecimento convencional que o princípio republicano, ao lado do princípio democrático e do princípio federativo, integra o núcleo essencial da Constituição.

27. Na sua acepção contemporânea, o princípio republicano se concretiza pela presença de três elementos: a eletividade dos governantes, a temporariedade dos mandatos e a responsabilidade dos agentes públicos. Para os fins aqui relevantes, merece aprofundamento este terceiro elemento, que prevê que os governantes respondem política (sic) e juridicamente por seus atos.

(...)

43. (...) Vale dizer: ao se auto-organizarem, não podem os Estados-membros vulnerar o princípio republicano. Pois bem: o art. 51, I da Constituição Federal contém norma de exceção ao princípio republicano, competência que somente o poder constituinte federal pode exercer legitimamente. Trata-se de norma de extensão proibida aos Estados-membros, à falta de autorização constitucional para tanto.

Assim, quando a PEC descreve como crime de responsabilidade o descumprimento pela autoridade pública do disposto no artigo projetado, a Propositura está a invadir a competência privativa da União em legislar sobre matéria atinente ao núcleo essencial da CF/88, em especial, sobre tema que deriva do Princípio Republicano concernente à responsabilidade política e jurídica dos governantes.

Ao considerar que a autoridade pública comete ato atentatório à probidade administrativa por não cumprir os requisitos da norma projetada na PEC, o legislador constituinte estadual fere a Constituição Federal por invadir mais uma vez a competência legislativa da União, conforme reconhecida pela Suprema Corte:

“(…). Atos de improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário; podendo ser praticados tanto por servidores públicos (improbidade própria), quanto por particular - pessoa física ou jurídica - que induzir, concorrer ou se beneficiar do ato (improbidade imprópria)” (Ação Originária nº 1833, Relator Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 10/04/2018, DJe-088, divulgado em 07/05/2018 e publicado em 08/05/2018).

Não é só; a tipificação do não pagamento em preferência das remunerações como conduta ilícita, fere aquilo que se denomina de Pacto Federativo, que nada mais é que “o conjunto de

10



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 19
Rub. 93

dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados” – grifamos.

É verdade que as autoridades responsáveis pelo pagamento dos servidores públicos tem insistido na pérfida ideia de que a dificuldade econômica pela qual passa o Estado decorre da culpa dos servidores públicos. Isto não pode ser aceito, pois os servidores públicos foram nomeados pelas mesmas autoridades que estão a reclamar das dificuldades existentes, porém este fato não autoriza o legislador constituinte a emendar a Carta Estadual, estabelecendo como crime de responsabilidade atos não descritos como tal no ordenamento jurídico nacional.

Vale dizer: os servidores públicos não são os responsáveis pelo mau funcionamento da máquina pública, não são os responsáveis pelo inadequado planejamento orgânico e estrutural do Poder Público, nem pela dificuldade econômica pela qual passa o Estado, porém isto não legitima o constituinte estadual em tipificar as condutas ilícitas das autoridades públicas, pois – repita-se – isto é matéria a ser legislada pela União como lei nacional.

A conta pelos prejuízos ocasionados ao Estado pelo mau gerenciamento das verbas públicas infelizmente acaba sendo repartida pelos membros da sociedade, entretanto o funcionalismo não pode ser visto como os únicos responsáveis pelos danos; a generalização é perigosa e é temerária, pois a sua esmagadora maioria, seja de servidores efetivos, estabilizados, servidores comissionados, empregados públicos etc., trabalha de forma republicana e não são os responsáveis por comandar e fixar as diretrizes do governo.

Todos os servidores, portanto, trabalham e merecem receber o salário mensal em dia.

Se há excesso de servidores na máquina pública, a responsabilidade não é dos mesmos, mas de quem cria os cargos e nomeia. Se as autoridades públicas contratam mal, devem ser responsabilizadas; se contratam bem, devemos reconhecer que exerceram a autoridade administrativa corretamente e merecem o apoio por isto.

Desta forma e até para evitar uma forma de “escravidão branca”, onde o servidor público é obrigado a trabalhar para receber a sua remuneração com atraso, é preciso e necessário garantir de uma vez por todas que receberão a competente retribuição dentro do prazo constitucionalmente fixado, até porque tal garantia já está prevista na Constituição Estadual (artigo 147, § 2º).

Se o Estado sofreu e sofre com prejuízos advindos das administrações passadas, compete às atuais autoridades constituídas buscar a reparação pertinente, agindo junto ao Poder Judiciário especialmente, responsabilizando civil e criminalmente todos aqueles que causaram e permitiram a ocorrência de danos ao erário público, deixando a Administração Estadual atual em dificuldade.

É verdade que o fornecedor do Estado também tem empregados para pagar o salário, porém é sabido também que contratar com o ente público é vantajoso, inclusive porque o empreendedor está ciente de que o Estado é um grande adquirente de produtos e serviços.

7



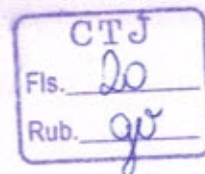
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Ao mesmo tempo, o empreendedor sabe também que o Estado não pode ser visto como seu único cliente, tanto que o empresário conhece os riscos do negócio e, por isto, pode e deve diversificar sua clientela, acautelando-se quanto a possível atraso no pagamento.

Caso o Estado atrase no pagamento, o empreendedor pode exigir que aquele assegure a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, lembrando que a Administração Pública tem a permissão legal de atrasar este pagamento por até 90 (noventa) dias (artigo 57, § 1º, e artigo 78, inciso XV, ambos da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Este prazo nonagesimal impede que o empreendedor peça a rescisão do contrato de licitação, admitindo a conclusão de que, para entabular com o Estado, o licitante deve ter estofamento financeiro que garanta principalmente o pagamento de salário dos seus empregados.

Assim, a preocupação da Administração Pública com os seus fornecedores não pode ser esquecida, mas não deve ser priorizada diante do fato do empreendedor conhecer os riscos do negócio e ter o dever de prevenir a possibilidade do atraso no pagamento pelo ente público.

O mesmo não é possível dizer da maioria dos servidores públicos, pois estes, seja por conta da carga horária diária de trabalho, seja por força da legislação inclusive a constitucional, não podem exercer uma segunda atividade remunerada dentro do seu campo de atuação (servidores de certas áreas são impedidos de atuar, como é exemplo o funcionalismo do Poder Judiciário com formação jurídica).

Receber em dia é, então, forma de se garantir saúde, educação e segurança ao servidor público e seus familiares, bem como permitir a circulação de produtos e serviços com a consequente produção de fato gerador do tributo.

Compete, então, aos órgãos de controle impedir que as autoridades constituídas atrasem os valores a que têm direito os servidores da ativa e da inativa, bem como os pensionistas.

Não bastasse isto, percebe-se que os servidores públicos das áreas de saúde, educação e segurança pública estão sendo privilegiados em relação aos demais servidores do Estado, o que gera uma odiosa distinção e uma divisão injustificada entre uns e outros, criando-se categorias preferenciais em detrimento de outras.

A distinção admitida constitucionalmente seria somente quanto ao serviço público ofertado pelo Estado e não quanto à pessoa do servidor público que o realiza.

Tanto isto é verdade que o artigo 37, inciso XVIII, da CF/88 admite que o serviço da administração fazendária e o realizado por seus servidores tenha prevalência sobre os demais naquilo que for de sua competência e jurisdição (fiscalização e arrecadação dos tributos); isto, porém, não pode significar que os funcionários da administração fazendária tem (pelo menos não deveriam ter) prevalência salarial a dos demais servidores públicos.



Assim, por todas estas razões, a PEC deve ser rejeitada.

É o parecer.

III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **contra** à aprovação do Projeto de Emenda Constitucional nº 11/2019, de autoria do Deputado Elizeu Nascimento.

Sala das Comissões, em 10 de 08 de 2019.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Emenda Constitucional nº 11/2019 – Parecer nº 398/2019	
Reunião da Comissão em 10 / 08 / 2019	
Presidente: Deputado	Delmar Dal Bosco.
Relator: Deputado	Sebastião Rezende.

Voto Relator	
Pelas razões expostas, voto contra à aprovação do Projeto de Emenda Constitucional nº 11/2019, de autoria do Deputado Elizeu Nascimento.	

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	