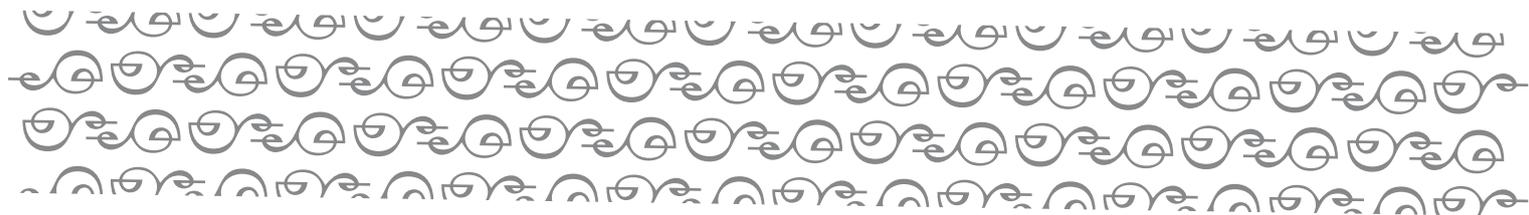


<http://bd.camara.leg.br>

“Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade.”





ISONOMIA ENTRE ENTES FEDERADOS

MÁRCIO SILVA FERNANDES

Consultor Legislativo da Área I
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito Administrativo,
Processo Legislativo e Poder Judiciário

MARÇO/2013

NOTA TÉCNICA

© 2013 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ISONOMIA ENTRE ENTES FEDERADOS

A presente Nota Técnica analisa a questão da isonomia entre os entes federados, tendo em vista dispositivo constante da Lei nº 11.890/08 (art. 23, V), que estabelece que “*os integrantes da Carreira de Especialista do Banco Central do Brasil somente poderão ser cedidos ou ter exercício fora do Banco Central do Brasil e de suas unidades nas seguintes situações: (...) exercício dos cargos de Secretário de Estado ou do Distrito Federal, de cargos em comissão de nível equivalente ou superior ao de DAS-4 ou de dirigente máximo de entidade da administração pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, de prefeitura de capital ou de município com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes*”.

O art. 1º, *caput*, da Constituição Federal de 1988, conferiu aos Municípios brasileiros posição única no mundo e também na tradição histórica brasileira, eis que dispõe que “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos...*”.

Os Municípios, dessa forma, foram expressamente elevados à posição de componentes da Federação, ao lado dos Estados e do Distrito Federal, deixando a condição de mera unidade administrativa inferior que ocupavam nos regimes constitucionais anteriores.

Ao mesmo tempo, o art. 18, *caput*, da Carta Magna assegura a autonomia municipal em situação equivalente à dos demais entes, ao afirmar que “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.”

Tais disposições, somadas às que conferem atribuições exclusivas aos Municípios, reforçam a autonomia concedida aos mesmos, na medida em que os colocam em plano semelhante à União e aos Estados, sem a existência de hierarquia. MEIRELLES assim comenta sobre a posição atual dos Municípios:

Em face dessas atribuições já não se pode sustentar, como sustentavam alguns publicistas, ser o Município uma entidade meramente administrativa. Diante de tais atribuições tão eminentemente políticas e de um largo poder de autogoverno, sua posição atual no seio da Federação é de entidade político-administrativa de terceiro grau, como bem salientavam os comentadores da Constituição. (2003, p. 46)

Essa posição dos Municípios como parte da Federação é criticada por diversos autores, sob o argumento de que tais entes não possuem representação direta no Senado Federal e nem legitimidade para propor emenda à Constituição Federal. Além disso,

seus atos normativos não estão sujeitos ao controle concentrado de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, ao contrário dos atos dos Estados.

Outro argumento que reforça tal crítica está no controle externo dos atos de gestão praticados pelo Município, o qual é realizado pela Câmara local, com o auxílio do tribunal de contas do estado ou dos municípios, sempre um órgão estadual, exceção feita aos Municípios que já possuíam tribunal de contas próprio criado em 1988.

Por último, os Municípios sequer possuem Poder Judiciário próprio, sendo seus interesses julgados pela justiça estadual ou federal.

Em outros pontos, a Constituição estabelece fator discriminatório entre Estados e Municípios, como no art. 56, I, que admite a investidura de parlamentar em cargo de Secretário de Estado ou Prefeitura de Capital, mas não o admite para Municípios que não desempenhem a função de Capital do Estado.

SILVA reconhece o caráter peculiar do Federalismo brasileiro, mas assim comenta acerca da elevação dos Municípios à condição de parte da Federação:

E os Municípios, transformaram-se mesmo em unidades federadas? A Constituição não o diz. Ao contrário, existem onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (no singular ou no plural) referindo-se apenas aos Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios. (1997, p. 590)

Dessa forma, embora componentes da Federação, ainda faltaria aos Municípios alguns elementos para terem o mesmo nível de participação dos Estados.

De qualquer forma, apesar da discussão citada, todos os autores consideram inegável a autonomia concedida pela Lei Maior aos Municípios, sobretudo se compararmos com a ordem constitucional anterior, com um plexo de competências próprias, emanadas diretamente da Constituição, a respeito das quais não cabe à União ou ao Estado limitar ou retirar.

Diante de tais argumentos, verifica-se que mesmo sendo elevados à condição de componentes da Federação brasileira, os Municípios não possuem uma isonomia total de direitos e deveres com relação aos Estados ou mesmo à União, pois a própria Constituição já fixou alguns pontos de divergência entre os referidos entes, assim como estabeleceu elenco de competências distinto para cada um dos entes, respectivamente nos arts. 25 (Estados e Distrito Federal) e 30 (Municípios).

Outros fatores que diferenciem tais entes podem ser objeto de lei, desde que amparados pelo princípio constitucional da razoabilidade.

É o caso, por exemplo, da limitação de cessão de servidores de órgão federal, considerando-se que as demandas existentes em nível estadual poderiam justificar a requisição de servidores mais bem preparados, como os selecionados pelo Banco Central do Brasil, para cargos de alto escalão.

Por outro lado, o dispositivo transcrito admite a cessão de servidores do Banco Central para Prefeituras de Capital e Municípios com mais de quinhentos mil habitantes.

Entendemos que, neste ponto, o dispositivo legal fere os princípios da razoabilidade e da isonomia, uma vez que traz fator discriminatório entre entes que se encontram em situação semelhante.

Tal discriminação leva em conta apenas o fator populacional, mas desconsidera que o elenco de competências municipais, relacionado pela Constituição Federal, em seu art. 30, é similar para todos os Municípios, havendo divergência apenas quanto ao volume de demandas que deverão ser atendidas pela municipalidade.

De fato, considerando-se dois Municípios hipotéticos com população idêntica, o critério populacional não se mostra adequado a permitir tal discriminação entre ambos, sobretudo se for levado em conta que tanto a arrecadação quanto o volume de despesas serão diferentes, pois dependem de diversos outros fatores, como a localização regional e o desenvolvimento industrial. Essa diferença na arrecadação refletirá, por exemplo, na qualidade dos serviços prestados à comunidade.

Se é admissível que determinada classe de municipalidades possa requisitar servidores do Banco Central do Brasil, então é de se entender que existem, no elenco de competências municipais, demandas que requerem um servidor preparado para seu melhor desempenho, como os especialistas do Banco Central. Como tais competências são comuns a todos os Municípios, por expresse comando constitucional, permite-se inferir que a todos deveria ser oferecida a oportunidade de contar com profissional especializado para tal fim.

Portanto, embora não haja similaridade de competências entre Estados e Municípios, há tal similaridade entre todos os Municípios entre si, o que justifica sua plena igualdade de direitos e deveres, com fundamento constitucional, devendo eventual fator discriminatório ser analisado à luz do princípio da razoabilidade.

BIBLIOGRAFIA

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13.ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 1997.