



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 065/2022

**Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.391/2022,
de autoria do Executivo Municipal.**

I - RELATÓRIO:

Trata-se de proposição encaminhada a esta Procuradoria Jurídica para emissão de parecer, constituindo-se do Projeto de Lei n.º 3.391/2022, que **"Altera disposição das tabelas 01 e 02 do anexo III da Lei Municipal n.º 3.644 de 16 de janeiro de 2015."**

Trata-se, portanto, de proposição que visa estabelecer novos valores de vencimento dos professores da rede municipal de ensino, alterando as tabelas 01 e 02 constantes do Anexo III, da Lei Municipal n.º 3.644, de 2015.

Em sua justificativa, constante da Mensagem que encaminha a proposição, o Chefe do Poder Executivo enfatiza o seguinte, *in verbis*:

"O presente Projeto de Lei serve para corrigir os vencimentos dos professores, adequando-os a realidade atual do município.

Notoriamente que o aumento dos vencimentos é uma das formas de valorizar este profissional cuja função é a de magistério e, por sua natureza, de grande grau de importância ao desenvolvimento deste Município.

Registra-se que o aumento nos vencimentos dos profissionais do magistério está sendo concedido de acordo com as condições financeiras do município.

Vale destacar que a própria Lei Municipal n.º 3.644/2015, em seu art. 80, previu esta possibilidade na forma de revisão geral e sem distinção de índices, logicamente, proporcional à carga horária prestada por cada professor.

Diante do exposto, Senhora Presidente, submetemos o presente Projeto de Lei n.º 3.391/2022 à consideração de Vossa Excelência e Ilustres Pares, em virtude de ser um projeto de relevante interesse público, estou certo de que a presente proposição merecerá o apoio e a aquiescência para aprovação da matéria."

A proposição foi protocolizada na Câmara Municipal em data 05/09/2022 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 12/09/2022.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Os presentes autos, após a anexação do *Estudo de Técnica Legislativa*, foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o sucinto relatório. Passo à análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA:

2.1. Da Competência, Iniciativa e Espécie Normativa:

Conforme destacado, a proposição em testilha objetiva *alterar os valores dos vencimentos do pessoal do magistério municipal, constantes das tabelas 01 e 02, do Anexo III, da Lei Municipal n.º 3.644/2015*, que institui o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores do Magistério Público Municipal, tratando-se, portanto, de matéria relativa à educação e a direito financeiro.

Já foi ressaltado em diversas ocasiões que sob o aspecto da natureza da atividade, o regime constitucional comporta duas categorias básicas de competências: de um lado, a competência legislativa (arts. 22 e 24, CF) e, de outro, a competência administrativa (arts. 21 e 23, CF). Nesta, o ente executa funções tipicamente administrativas; naquela é autorizado a promulgar leis e atos análogos, conforme leciona José Afonso da Silva.⁽¹⁾

De outro lado, também se verifica as competências em função da quantidade de entes federativos que as exercem. Nesse sentido, tem-se a competência privativa (ou exclusiva), ou seja, aquela exercida de forma plena por determinado ente, e a competência concorrente (ou comum), para a qual há uma verdadeira divisão de tarefas compartilhada entre diversos entes. Esse, em suma, é o microsistema adotado pela Constituição Federal.

Em relação à educação, a Constituição Federal, em seu art. 24, inciso IX, estabelece a competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal para dispor sobre "IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;". No mesmo sentido se verifica em relação ao direito financeiro e econômico, conforme se observa dos incisos I e II do referido art. 24: "I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;"

Por outra vertente, o art. 23, inciso V, da Carta Magna, registra a competência administrativa comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para

¹ DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional brasileiro*, Malheiros, 20ª ed., 2002, p. 495.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"V - **proporcionar os meios de acesso** à cultura, à **educação**, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;"

É certo que o art. 24 da CF/88, que trata da competência legislativa concorrente para várias matérias, entre elas a educação e o direito financeiro, não menciona expressamente os Municípios. Mas isto não significa que estes estejam excluídos da partilha, sendo-lhes dado dispor sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF) e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II, da CF) e, ainda, manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30, VI, da CF). Com efeito, os Municípios estão autorizados a legislar suplementarmente, estabelecendo as normas específicas e, em sendo o caso, também as normas gerais, sempre que isto for necessário ao exercício de competências materiais, comuns ou privativas.⁽²⁾

A matéria versada na propositura – *alteração das tabelas de vencimento dos professores, previstas no Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos - Lei Municipal n.º 3.644/2015 – diretamente relacionada à educação* – insere-se na competência legislativa do Município, já que objetiva, no estrito âmbito local, modificar as tabelas 01 e 02 do Anexo III, da Lei Municipal destacada, prevendo novos valores para o vencimento do pessoal do magistério municipal, posto que a regra decorre de sua competência material, de manter programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30, inciso VI, da CF).

Aliás, a Lei Orgânica Municipal, assim dispõe em seus arts. 8º, inciso I e 17, inciso VIII, a saber:

"Art. 8º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;"

"Art. 17. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, e especialmente:

(...)

VIII – criar, transformar e extinguir cargos, empregos ou funções públicas e fixar os respectivos vencimentos e/ou subsídios, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias."

A propósito, a Constituição de 1988, em seu art. 211, prescreve ser de todos os entes, em regime de colaboração, a organização de seus sistemas de ensino,

² MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Días. *Competências na Constituição de 1988*, 2º ed., São Paulo: Atlas, p. 157.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

competindo ao Município atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º e 30, VI), sendo certo que no art. 206, incisos V e VIII, há expressa disposição quanto à necessidade de valorização dos profissionais da educação escolar, mediante a garantia em lei de planos de carreira e piso salarial profissional nacional.

Assim, é de se reconhecer a competência do Município para legislar sobre tal matéria, nos limites, é claro, do interesse local e de suas competências específicas na área, observadas, ainda, as normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, § 1º) e/ou pelos Estados no uso de sua competência suplementar (art. 24, § 2º).

Outrossim, analisando o aspecto da inconstitucionalidade formal subjetiva, isto é, da iniciativa, tem-se que a proposição em testilha busca alterar as tabelas de vencimento dos professores, previstas no Anexo III, do Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Município de Ibiracú - Lei Municipal n.º 3.644/2015, dispondo, assim, de ato concreto e específico de administração, fixando os novos vencimentos para o pessoal do magistério, matéria essa afeta à organização administrativa e financeira, portanto, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Portanto, a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no art. 61, § 1º, II, "a" da Constituição Federal (de aplicação aos Municípios por simetria) e art. 37, I, da Lei Orgânica Municipal. Confirmam-se:

Constituição Federal:

"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:

(...)

II - disponham sobre:

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

Lei Orgânica Municipal:

"Art. 37. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;"

"Art. 60. **Compete ao Prefeito**, dentre outras atribuições:

(...)

XVI - **superintender a arrecadação dos tributos, bem como a guarda e aplicação da receita**, autorizando as despesas e pagamento dentro das disponibilidades orçamentárias ou de critérios votados na Câmara;

(...)

XXIII - **organizar os serviços de interesse das repartições criadas por lei**, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXIX - **providenciar sobre o incremento do ensino;**"

Nesta senda, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles⁽³⁾, in verbis:

"(...). As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito**, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; **matéria de organização administrativa** e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, **fixação e aumento de sua remuneração;** plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental." (grifei)

Portanto, como a proposição é de autoria do Prefeito Municipal, resta atendida a cláusula de reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo, razão porque não há que se falar em vício de iniciativa (vício formal subjetivo).

No que toca à espécie normativa adequada para tratar da matéria, como a proposição objetiva alterar disposições da Lei Municipal n.º 3.644/2015, sua alteração somente pode se dar pela mesma via, qual seja, lei ordinária, conforme art. 33, II, da Lei Orgânica Municipal.

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

³ MEIRELLES, Hely Lopes. In *Direito Municipal Brasileiro*, 13ª edição, Malheiros, pág. 587.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

- **regime de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão às Comissões Permanentes pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI, Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI e Educação, Saúde, Assistência, Diversidade Sexual e Identidade de Gênero – art. 46, do RI*);

- **quórum para aprovação da matéria:** conforme dispõe os termos do art. 189, I e § 1º c/c art. 190, II, "h", do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria absoluta dos membros da Câmara para a alteração pretendida;

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

2.2. Constitucionalidade Material, Juridicidade e Legalidade:

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal, cuidando-se, pois, de aferir se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Juridicidade, por sua vez, é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.⁽⁴⁾

Pois bem! De acordo com a Mensagem que encaminhou a proposição, o Projeto foi apresentado com o objetivo de "*corrigir os vencimentos dos professores, adequando-os a realidade atual do município*", destacando que "*o aumento dos vencimentos é uma das formas de valorizar este profissional*". Não há, todavia, na mensagem qualquer menção em relação ao piso salarial dos profissionais da educação escolar, muito embora a proposição tenha sido encaminhada para alterar as tabelas salariais constantes do Anexo III, do Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Magistério Público Municipal (*Lei Municipal n.º 3.644/2015*) em razão da queixa de inobservância do piso nacional estabelecido pelo MEC (*vide Portaria n.º 67, de 04 de*

⁴ OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

fevereiro de 2022, que homologou o Parecer n.º 2/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB, de 31 de janeiro de 2022, da Secretaria de Educação Básica do MEC).

Já de antemão constata-se que **o valor do vencimento inicial da carreira do magistério público constante da proposta em festilha** (Tabelas 01 e 02, do Anexo III, da Lei Municipal n.º 3.644/2015), **não corresponde ao valor estabelecido para o piso salarial dos profissionais do magistério para o ano de 2022, conforme fixado na Portaria n.º 67/2022 da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação.**

Com efeito, o piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica é uma conquista obtida com o advento da Emenda Constitucional n.º 53/2006, a qual introduziu, no inciso VIII do art. 206 da CF/88, o direito a que todo profissional dessas carreiras tenha o seu vencimento inicial fixado em valor igual ou superior a um parâmetro estipulado em lei, medida inspirada no princípio constitucional da valorização dos profissionais da educação escolar, também positivado pela Emenda Constitucional n.º 53/2006, no art. 206, inciso V. A referida emenda constitucional ainda criou uma regra transitória, disposta no ADCT da CF/88, no sentido de que **a lei deve dispor sobre prazo para a fixação, em lei específica federal, do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica** (art. 60, inciso III, alínea "e").

De tal cenário surgiu a Lei Federal n.º 11.738, de 16 de julho de 2008, que veio a regulamentar a alínea "e" do inciso III do art. 60 do ADCT, estabelecendo regras sobre o piso salarial nacional da categoria. Dispõe o seu art. 2º, § 1º, o seguinte:

"Art. 2º. (...)

§ 1º. O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais."

Portanto, **o piso salarial profissional nacional é o valor mínimo de vencimento inicial dos cargos da categoria, abaixo do qual os entes federados não poderão estabelecer qualquer valor para os seus servidores, a fim de que seja respeitado o mandamento constitucional da valorização dos profissionais da educação.**

A norma citada, ou seja, a Lei Federal n.º 11.738, de 16 de julho de 2008, também estabeleceu a necessidade de atualização anual do piso salarial profissional do magistério público da educação básica, conforme se infere de seu art. 5º, *in verbis*:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"Art. 5º. O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007." (Revogada, ressalvado o caput do art. 12)

Assim e nesses termos, o governo federal utilizou para fixar o Piso Nacional dos Professores para o ano de 2022 (conf. Portaria n.º 67/2022 do MEC), os critérios legislativos fixados na Lei 11.738/2008, culminando em um reajuste necessário de 33,24%, perfazendo o piso salarial total de **R\$ 3.845,63** (três mil, oitocentos e quarenta e cinco reais e sessenta e três centavos) como piso salarial mínimo para uma jornada de 40 (quarenta) horas semanais e, por conseguinte, o valor de **R\$ 2.403,51** (dois mil, quatrocentos e três reais e cinquenta e um centavos) para uma jornada de 25 (vinte e cinco) horas semanais.

Portanto, para uma jornada de 25 (vinte e cinco) horas semanais, que é a jornada legal estabelecida para os profissionais do magistério de Ibiracú, conforme preconiza o art. 59 da Lei Municipal n.º 3.644/215, nos termos da Portaria ME n.º 67/2022, não poderá o vencimento inicial ser estabelecido em valor inferior a **R\$ 2.403,51** (dois mil, quatrocentos e três reais e cinquenta e um centavos), considerando-se como constitucional e legal o valor estabelecido pelo MEC através da Portaria citada.

A proposição em testilha, por sua vez, ao alterar as tabelas de vencimento dos profissionais do magistério municipal, materializadas no Anexo III, da Lei Municipal n.º 3.644/215, estabelece, para o vencimento inicial da carreira (Nível I, Padrão 1 – Magistério) o valor de **R\$1.933,29** (mil novecentos e trinta e três reais e vinte e nove centavos), o que retrata valor inferior ao piso salarial nacional anteriormente destacado.

Não há, na proposição, a juntada das tabelas atuais, com os valores vigentes, porém segundo consta da própria proposição o aumento proposto é da ordem de 5% (cinco por cento), o que, a rigor, não corresponde ao INPC acumulado relativo ao ano anterior (2021).

Apenas para fins de registro, segundo a categoria dos servidores municipais, o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica não é observado, no âmbito municipal, desde o ano de 2020 e, também para fins de registro, nesses anos, o piso salarial definido pelo governo federal foi nos seguintes valores:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

2019 – R\$2.557,74; 2020 – R\$2.886,24 e 2021 – R\$2.888,24⁽⁵⁾. Já o INPC acumulado nesses anos obteve os seguintes índices: 2019 – 4,48%; 2020 – 5,45% e 2021 – 10,16%.⁽⁶⁾

Merece destaque o fato de que com a nova Lei do Fundeb (*Lei Federal n.º 14.113/2020*) e a Emenda Constitucional n.º 108/2020, há um vácuo legislativo atual evidente, posto que a Lei nacional do Piso (*Lei Federal n.º 11.738/2008*) não mais se amolda à nova sistemática do Fundeb (*Lei n.º 14133/20*). Inclusive, grande parte das entidades municipalistas, a exemplo da CNM – Confederação Nacional dos Municípios, tem defendido que o critério de reajuste do piso nacional do magistério, fixado na Lei n.º 11.738/2008, perdeu sua eficácia. Em outras palavras, que o critério de cálculo para o reajuste anual do Piso não existe mais, porque ele estava presente na Lei do FUNDEB de 2007 (*Lei n.º 11.494/2007*), que foi revogada - e a nova lei aprovada em 2020 (*Lei n.º 14.113/2020*) não faz qualquer referência ao assunto.

Aliás, o próprio MEC – Ministério da Educação, através de sua Secretaria de Educação Básica, quando da definição do piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública, para o ano de 2022, consultou a Consultoria Jurídica a respeito dos impactos da Emenda Constitucional n.º 108/2020 e da Lei n.º 14.113/2020, sobre a Lei n.º 11.738, de 16 de julho de 2008. Confira-se, a propósito, o questionamento e a resposta, no que importa⁽⁷⁾, *in verbis*:

"1. Em outubro de 2021, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação consultou a Consultoria Jurídica a respeito dos impactos da Emenda Constitucional nº 108/2020 e da Lei n.º 14.113/2020, sobre a Lei n.º 11.738, de 16 de julho de 2008, especificamente sobre dois pontos: (1) atualização do Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública e (2) complementação da União para compor o piso àqueles entes que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.

2. Ipsis litteris, foram apresentados os seguintes questionamentos:

(1) Se a Lei n.º 11.738/2018 vincula a atualização do piso ao percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno (VAA-Min), referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei n.º 11.494/2007, ora

⁵ Relação de valores do Piso Nacional do Magistério de 2009 em diante. Confira em: <https://www.frentedaeducacao.org.br/em-pronunciamento-ministro-da-educacao-ignora-que-cumpra-a-lei-ao-dar-reajuste-do-piso-para-o-magisterio/>

⁶ Variação acumulada no ano durante o Plano Real (%), dezembro de 1995 a dezembro de 2021, apresentada pelo IBG no seguinte endereço: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9...>, acesso em 19/09/2022.

⁷ Confira-se o Parecer n.º 2/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB, do Ministério da Educação, acessível no seguinte endereço: <https://www.sspmo.org.br/documentos/20220826180236.pdf>





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

revogada, é possível manter a vinculação da atualização do piso ao percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno (VAAF-Min), definido na Lei n.º 14.113/2020, ou devemos utilizar outro parâmetro? Se sim, qual parâmetro?

(2) Qual o parâmetro, de forma e limite, a ser utilizado na complementação da União para compor o piso àqueles entes que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado, uma vez que o art. 60, inciso VI, do ADCT, foi revogado?

3. Em resposta, a CONJUR/MEC elaborou o Parecer n.º 00990/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU (2982772), no qual entendeu que:

26. **Não parece correta, portanto, a interpretação de que a "lei específica" exigida pelo recente art. 212-A, inciso XII, da CF/88 seja a Lei n.º 11.738, de 2008, pelos seguintes argumentos:** a) caso o constituinte reformador quisesse a manutenção dos critérios da Lei n.º 11.738, de 2008, a EC n.º 108, de 2020, não fixaria a obrigação de uma nova lei para disciplinar o tema; b) de igual modo, quando da publicação da Lei n.º 14.113, de 2020, que revogou quase totalmente a Lei n.º 11.494, de 2007, o legislador, na mesma oportunidade, caso assim desejasse, reformularia as disposições da Lei n.º 11.738, de 2008, adequando-a às novas disposições da EC n.º 108, de 2020; c) os arts. 4º e 5º da Lei n.º 11.738, de 2008, condicionam a aplicação da norma a critérios que deixaram de existir com a entrada em vigor da EC n.º 108, de 2020; e d) à semelhança da EC n.º 53, de 2006, a criação de um novo Fundo, com características distintas do anterior, exige, no campo infraconstitucional, a criação de uma nova lei para regulamentá-lo e, posteriormente, uma outra nova lei para tratar especificamente da questão do piso salarial para os profissionais do magistério da educação básica pública. (Grifo nosso).

27. Portanto, a Lei n.º 11.738, de 2008, dada as mudanças advindas com a entrada em vigor das disposições inseridas pela EC n.º 108, de 2020, que impactam diretamente sobre o critério de reajuste do **piso salarial** para os profissionais do magistério da educação básica pública e a **complementação da União** para sua integralização (arts. 4º e 5º, parágrafo único), **dependerá de atualização pelo Congresso Nacional para sua efetiva implementação nos exercícios subsequentes, consoante determinação do 212-A, inciso XII, da CF/88.** (Grifo nosso).

4. Concluindo sua manifestação da seguinte forma:

28. Nesse sentido, pelos fundamentos acima expostos, em resposta à consulta formulada pela Secretaria de Educação Básica - SEB, conclui esta Consultoria Jurídica que a definição acerca dos critérios





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

de reajuste do piso salarial para os profissionais do magistério da educação básica pública e a forma pela qual se dará a complementação da União para integralizá-lo é matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional, instância adequada para o tratamento da questão, na forma do disposto no art. 212-A, inciso XII, da CF/88.

29. Por oportuno, pontue-se que o tema objeto da consulta é de grande complexidade, não sendo incomum, em tais casos, opiniões e entendimentos divergentes das conclusões lançadas nesta manifestação, razão pela qual recomenda-se à SEB, em conjunto com a Secretaria Executiva desta Pasta, o acompanhamento da matéria no âmbito do Congresso Nacional, especialmente no tocante à atualização/revogação da Lei n.º 11.738, de 2008, ainda no ano de 2021.

5. Ante aos argumentos apresentado pela CONJUR/MEC e cientes da necessidade de nova regulamentação em relação ao piso do magistério em decorrência do novo marco do financiamento da educação básica brasileira instituído a partir da Emenda Constitucional n.º 108/2020, bem como da Lei n.º 14.113/2020, esta Secretaria de Educação Básica apresentou nova consulta a respeito da interpretação normativa correlata ao piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública, conforme a Nota Técnica n.º 14/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB (3106554), com o seguinte questionamento:

É possível uma interpretação no sentido de utilizar para 2022, de forma extensiva, o tratamento dado até então baseado na Lei 11.738/2008, diante da inexistência, até o momento, de normativo que a substitua?

6. Em resposta, a CONJUR/MEC, por meio do Parecer n.º 00067/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU (3108623), entendeu que "Nesse sentido, pelos fundamentos acima expostos, em resposta à consulta formulada pela Secretaria de Educação Básica - SEB, conclui esta Consultoria Jurídica pela viabilidade jurídica de uma interpretação no sentido de utilizar, para 2022, o tratamento dado até então baseado na Lei n.º 11.738/2008, diante da inexistência, até o momento, de normativo que a substitua".

7. **Ante o exposto, utilizando-se o indicador de atualização dado por meio da Lei n.º 11.738/2008, o Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, para o ano de 2022, é de R\$ 3.845,63 (três mil oitocentos e quarenta e cinco reais e sessenta e três centavos).** (sublinhados nossos – negritos no original)





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Esse entendimento da Consultoria Jurídica do MEC/CGU/AGU (Parecer n.º 00067/2022) é que motivou a edição da Portaria n.º 67, de 04 de fevereiro de 2022, que estabeleceu o novo valor do piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública para o ano de 2022.

Comunga-se com os critérios e entendimentos adotados pela Consultoria Jurídica do MEC acerca da sistemática adotada para a atualização do piso, apesar de se enfatizar que a matéria é complexa, não sendo incomuns entendimentos divergentes, como, aliás, é adotado em parecer do eminente jurista *Saul Tourinho Leal*⁽⁸⁾ sobre a matéria, a pedido da *Frente Nacional dos Prefeitos (FNP)*, que assim responde às indagações formuladas pela Frente consulente, *in verbis*:

"Primeiro Quesito: correção do valor do Piso dos Professores previsto no parágrafo único do art. 5º da Lei n.º 11.738/2008?"

Resposta: Sim. Com a EC nº 108/2020, veio a Lei nº 14.113/2020, regulamentando o Fundeb e revogando a Lei n.º 11.494/2007, o que gerou o esvaziamento ou pelo menos o grave comprometimento do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 11.738/2008, uma vez que sua redação, ao tratar do piso salarial nacional para o profissional do magistério público da educação atualizado, anualmente, em janeiro, assevera que essa atualização será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, mas nos exatos termos da Lei n.º 11.494/2007, que, como repetido, foi revogada.

Segundo Quesito: Havendo, de fato, esse vácuo legal, compete ao Ministério da Educação supri-lo, por meio de uma portaria?

Resposta: Não! À luz da nossa Constituição, o Poder Legislativo jamais será supérfluo, tampouco o princípio da legalidade constante do caput do art. 37 da Constituição será convertido numa promessa vazia. A Portaria é inconstitucional.

Terceiro Quesito: Constatado o vácuo normativo e a inconstitucionalidade da Portaria do MEC, há algum critério juridicamente seguro capaz de proteger o reajuste dos professores? Se sim, qual?

Resposta: Há! Diante da ausência de critério legal, o art. 4º da LINDB orienta interpretações que preservem o sistema jurídico. Diante da ausência da lei específica, a lei geral disponível - Lei n.º 7.238/84 -, deve ser

⁸ Confira-se o Parecer Jurídico da Ayres Britto Consultoria Jurídica e Advocacia, firmado pelo em. jurista Saul Tourinho Leal. Disponível em: <https://fnp.org.br/noticias/item/2786-fnp-se-manifesta-sobre-reajuste-do-piso-do-magisterio>. Acesso em 19/09/2022.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

temporária e excepcionalmente utilizada, a qual, em seu art. 1º, assim disciplina a questão: "O valor monetário dos salários será corrigido semestralmente, de acordo com INPC, variando o fator de aplicação na forma desta Lei". A solução se harmoniza com o comportamento exigido dos municípios quando tal revisão é realizada no período de 180 dias anteriores à eleição municipal, situação na qual o aumento deverá ser limitado ao índice inflacionário, em observância à regra do art. 73, VIII, da Lei n.º 9.504/97 (Lei das Eleições). Trata-se de solução precária, excepcional e temporária, tomada em proveito dos professores, que em nada tira do Congresso Nacional o seu dever de regular a matéria por meio de lei específica, nos termos do art. 212-A, XII da Constituição, tampouco impede os prefeitos e prefeitas que possam pagar um reajuste acima do piso – até mesmo o sugerido pela Portaria MEC n.º 67/2022 – que o façam, em proveito dos professores do país."

Releva, por outro lado, enfatizar posicionamento das Comissões e Frentes Parlamentares da Educação e Cultura da Câmara dos Deputados no sentido do pleno vigor da Lei do Piso e da possibilidade de adequação entre o critério adotado até então e a atual regência da matéria, como se observa no trecho abaixo destacado, *in verbis*:

"... não há qualquer repercussão na vigência da Lei nº 11.738/2008, que permanece com plena eficácia. Seus dispositivos permanecem válidos e são reforçados pelo inciso XII do art. 212-A da CF/1988, bem como pela meta 17 do PNE, que preceitua a valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

(...)

... o critério de atualização pelo valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano – com suporte constitucional na EC n.º 53/2006 e normativo na Lei n.º 11.494, de 2007 – foi alterado em decorrência das novas disposições constitucionais regidas pela EC n.º 108/2020. Ocorre que, enquanto nova legislação que disponha especificamente sobre o novo critério de atualização do piso salarial não for editada, permanecem os atuais critérios de atualização com base no Valor Anual por Aluno (VAAF), sucedâneo do outrora utilizado Valor Anual mínimo por Aluno (VAA).

(...)

Embora a Lei n.º 11.494/2007 tenha sido revogada, na ausência de nova legislação, o critério de reajuste VAA permanece no atual VAAF. Uma vez que a Lei do Piso Salarial segue vigente, a argumentação de que não há possibilidade de atualizar o piso por falta de norma regulamentadora não procede. (g.n.)"⁽⁹⁾

⁹ Confira-se o inteiro teor da nota de esclarecimento disponível no seguinte endereço: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/ce/noticias/>





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Reforçando essa compreensão, o Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa, que é uma associação civil criada pelos Tribunais de Contas do Brasil em 1973 com o objetivo de auxiliar no desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades dos Tribunais de Contas, comitê este presidido atualmente pelo Conselheiro do TCE/ES *Rodrigo Coelho do Carmo*, através da Orientação Recomendatória CTE-IRB n.º 01/2022, sobre a questão em foco, assim assentou a relatora da consulta formulada por servidora do TCE/BA, *in verbis*:

"(...)

Ocorre que, enquanto nova legislação que disponha especificamente sobre o novo critério de atualização do piso salarial não for editada, permanecem os atuais critérios de atualização com base no Valor Anual por Aluno (VAAF), sucedâneo do outrora utilizado Valor Anual mínimo por Aluno (VAA).

Reiteramos que o Valor Anual mínimo por Aluno (VAA) nada mais é do que o atual VAAF, previsto na alínea 'a' do inciso V e na alínea 'b' do inciso X, ambos do art. 212-A da CF/1988, justamente a complementação da União referente aos 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Embora a Lei n.º 11.494/20075 tenha sido revogada, na ausência de nova legislação, o critério de reajuste VAA permanece no atual VAAF. Uma vez que a Lei do Piso Salarial segue vigente, logo, a argumentação da CNM de que não há possibilidade de atualizar o piso por falta de norma regulamentadora não procede.

As citadas normas, que definiram parâmetros operacionais do último ano de vigência do FUNDEB 2006-2020 e do primeiro ano de vigência do Novo FUNDEB, adotaram a mesma metodologia de cálculo para cálculo do VAA e do VAAF.

Nesse sentido, respondo a consulta formulada, considerando que o Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública criado pela Lei Federal n.º 11.738/2008, está condizente com a Lei n.º 14.113/2020 - Nova Lei do FUNDEB, visto que seu reconhecimento não pode ser questionado pelos governos estaduais e municipais.

Desse modo, o valor do Piso Salarial do Profissional do Magistério, de R\$ 3.845,63, sobre o vencimento-base deve ser pago de acordo com a Portaria n.º 67/2022, do Governo Federal pelos Estados e Municípios, e caso isso não ocorra, o valor deve ser cobrado judicialmente." (grifos nossos)





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Os Conselheiros integrantes do respectivo Comitê Técnico de Educação do IRB, concluíram a consulta, transformando-a em orientação recomendatória, com as seguintes premissas:

"A. O Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública criado pela Lei Federal n.º 11.738/2008, está condizente com a Lei n.º 14.113/2020 – Nova Lei do FUNDEB, visto que seu reconhecimento não pode ser questionado pelos governos estaduais e municipais.

B. O valor do Piso Salarial do Profissional do Magistério, de R\$ 3.845,63, sobre o vencimento-base deve ser pago de acordo com a Portaria n.º 67/2022, do Governo Federal pelos Estados e Municípios.

C. Cabe ao gestor público aplicar o valor do Piso Nacional no vencimento inicial da carreira do magistério, sob pena de incorrer em lógica inversa, ou seja, desvalorizar um professor que já ascendeu em sua carreira e cuja remuneração exceda ao Piso Nacional.

D. Cabe aos Tribunais de Contas verificar se a Lei n.º 11.738/2008 está sendo implementada adequadamente, ou seja, se o valor do Piso Nacional está sendo aplicado na base da carreira e as promoções e progressões desses servidores se dão a partir de tal remuneração, ainda que eventual correção pressuponha alteração na legislação de cada Ente Político.

E. Eventual excesso aos limites de despesa com pessoal estabelecidos no art. 19 da Lei Complementar n.º 101/2000, após aplicação do valor do Piso Nacional no início da carreira dos profissionais do magistério, em cumprimento ao que determina o art. 2º da Lei n.º 11.738/2008, o gestor público deverá adotar as medidas de recondução de despesas conforme preceitua o art. 22 e 23 da LRF.

F. Cabe aos gestores públicos compatibilizar a implementação da Lei n.º 11.738/2008 e a Lei Complementar n.º 101/2000, ou seja, Política Fiscal 101/2000 e a Política Educacional voltada à valorização dos profissionais do magistério, visto que ambas políticas decorrem de mandamentos constitucionais aos quais o administrador público está compelido a cumprir."

Portanto, na opinião desta Procuradoria e pelos fundamentos expostos, há a necessidade de implementação na legislação local do piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública, para o ano de 2022, em montante, no mínimo, igual àquele estabelecido pelo MEC, através da Portaria n.º 067/2022.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Acrescente-se, como já registrado alhures, que não há na proposição qualquer explicação relativa ao percentual utilizado, ou seja, não é esclarecido na proposição se não se reconhece como constitucional e legal a Portaria editada pelo MEC para estabelecer o valor do piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública e, tampouco, se utiliza da alternativa de correção do piso com base no INPC, inclusive porque conforme se constata e é informado pela categoria, o piso salarial não é observado pelo Município desde 2019.

O que aduz a mensagem que encaminha a proposição é que “o aumento nos vencimentos dos profissionais do magistério está sendo concedido de acordo com as condições financeiras do município”, ou seja, deduz-se de tal afirmação, porquanto não expressamente dito na mensagem, que o Município não teria capacidade de dar percentual superior a 5% (cinco por cento) de aumento nos valores atuais, constantes das tabelas de vencimento do pessoal do magistério municipal. Todavia, através da análise do impacto orçamentário-financeiro apresentado com a proposição – *que, máxima vênia, apresenta incompreensões que devem ser melhor analisadas* – pode-se aferir que no cálculo da estimativa de gastos com pessoal, a partir da incidência do percentual proposto (5%), ter-se-á os seguintes percentuais anuais: 2022 – 38,5%; 2023 – 39,48% e 2023 – 39,60%.

Esses percentuais, ao que se verifica, *prima facie*, estão consideravelmente abaixo do limite prudencial estabelecido para as despesas com pessoal (51,3% da RCL). Por isso mesmo, em princípio, o próprio impacto orçamentário-financeiro apresentado com a proposição contradiz o que é defendido na mensagem. Aliás, de todo interessante se fosse apresentado, de forma separada, estudo de impacto orçamentário-financeiro com a implementação do piso estabelecido pelo MEC, nos termos da Portaria n.º 067/2022, a fim de se aferir a sua repercussão nos gastos com pessoal do Município e, assim, poder avaliar, de forma mais detalhada a questão em foco.

2.3. Das exigências orçamentário-financeiras:

Além do atendimento da competência e da iniciativa, o projeto para a concessão de aumento de vencimento deve demonstrar o cumprimento de requisitos de natureza orçamentária, previstos no art. 169, § 1º, da CF/88 e nos arts. 17, 20 e 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Prevê o art. 169, *caput* e § 1º, da CF/88 o seguinte:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

Como prevê o art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal, são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas que não observem às exigências dos arts. 16 e 17. Ambos os dispositivos exigem a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o ato deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, com a diferença de que, no art. 17, tal ato só será obrigatório quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado (aquela que fixe para o ente uma obrigação por período superior a dois anos).

Conforme material divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda, a fase de proposição legislativa é regulada especificamente pelo art. 17 da LRF, enquanto a fase executiva do ato se subordina ao disposto no art. 16⁽¹⁰⁾:

A LRF determina que a geração de despesa deve atender aos arts. 16 e 17. Cada artigo, no entanto, trata de características específicas da geração de despesa ou assunção de obrigação como o rito de execução e o tipo de despesa

O art. 16 traz a exigência de que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e é condição prévia para empenho e licitação. O controle, portanto, está centrado na fase de execução do orçamento. Já o artigo 17 envolve proposição legislativa para criação de uma despesa

¹⁰ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/435710/CPU_Item_1_3_Definicoes_sobre_o_Artigo_16_da_LRF.pdf/85cc847b-63bf-4aba-8487-d4df9e3e8583>.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

obrigatória e a estimativa do impacto orçamentário é condição prévia para a proposição de lei, medida provisória ou ato administrativo, tratando-se, pois, da fase de aprovação do orçamento.

Ambos os artigos trazem como regra geral de criação de despesa a estimativa do impacto orçamentário financeiro. No entanto, devido às características peculiares dessas despesas, existem momentos distintos para apresentação da estimativa.

Conseqüentemente, como a proposição em testilha veicula uma despesa obrigatória de caráter continuado, por possuir período de execução superior a dois anos, existe a necessidade de apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro nesta fase de tramitação legislativa, para que as comissões permanentes possam apurar se a alteração proposta está em consonância com as peças orçamentárias (art. 169, § 1º, da CF/88) e com os limites de despesa com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Considerando o aumento de gastos públicos com a mudança na estrutura remuneratória da Secretaria de Educação, deve-se observar as condições estabelecidas nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) na apreciação e aprovação de projetos que impliquem em aumento de despesa de caráter continuado, quais sejam:

- *Estimativa do impacto orçamentário-financeiro (art. 16, inciso I e art. 17, § 1º);*
- *Premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, § 2º e art. 17, § 4º);*
- *Declaração do ordenador da despesa da adequação orçamentária e financeira com as leis orçamentárias (art. 16, inciso II e Art. 17, § 4º);*
- *Demonstrativo da origem de recursos (art. 17, § 1º)*

Assim, registra-se, desde já, que a viabilidade jurídica da proposta legislativa condiciona-se à apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro (art. 17 da LRF) que comprove a sua compatibilidade com as peças orçamentárias e com os limites de despesa com pessoal, o que, de rigor, resta demonstrado com a apresentação dos documentos que instruem a proposição.

Todavia, conforme enfatizado anteriormente, entende-se que o impacto orçamentário-financeiro apresentado deve ser submetido à profissional encarregada da área financeira da Câmara, a fim de que possa melhor esclarecer aos Vereadores sobre a sua pertinência e conformidade do referido documento, nos exatos termos do que prescreve o art. 83 do Regimento Interno da Câmara.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

A propósito, smj, e como já destacado linhas transatas, parece haver algumas contradições, que merecem um melhor olhar e uma análise mais apurada. Confira-se alguns destaques:

"O cálculo envolve o levantamento dos custos dos cargos e suas respectivas vagas ocupadas, com a concessão de reajuste salarial anual dos profissionais do magistério que atuam na educação de 5,00%. Os cargos comissionados foram considerados integralmente...."

(...)

"Para o exercício de 2022, estimamos que a aplicação da Revisão Salarial Anual de 10,18% para os profissionais do magistério conforme requerido, irá gerar um acréscimo anual de aproximadamente...."

(...)

Ressaltamos que os cálculos por nós efetuados levaram em consideração ÚNICA E EXCLUSIVAMENTE a concessão do reajuste salarial anual dos profissionais d magistério de 5,00%, sendo que"

(...)

"Portanto, apesar da projeção de gasto com pessoal elaborada para 2022 e exercícios subsequentes, comportar a concessão do reajuste salarial anual dos profissionais do magistério do município de Ibiracú, no mesmo percentual de 5,00% concedido aos demais servidores municipais, e de fundamental importância que o gestor leve em consideração...."

Entende-se, inclusive, salutar que a Comissão de Finanças e Orçamento, se entender necessário, convide os técnicos da Prefeitura a fim de melhor esclarecer o conteúdo do referido documento, objetivando melhor esclarecer o conteúdo do documento, juntamente com a Contadora da Casa.

2.4. Dos Aspectos Redacionais:

No que toca à questão redacional, a Secretaria da Casa já anexou aos autos o *Estudo de Técnica Legislativa*, ao qual se adere e se corrobora, para fins de atendimento ao quanto preceitua a Lei Complementar 95/1998, pedindo-se vênias apenas e tão somente para sugerir duas alterações: Na ementa e no art. 1º da proposição, nos seguintes termos:

01 – Na ementa: "Altera os valores das Tabelas Salariais 01 e 02, constantes do Anexo III, da Lei Municipal n.º 3.644, de 16 de janeiro de 2015."

02 – No art. 1º: "*Ficam alterados os valores das Tabelas Salariais 01 e 02, constantes do Anexo III, da Lei Municipal n.º 3.644, de 16 de janeiro de 2015, passando estes a vigorar conforme o estabelecido no Anexo Único que integra a presente Lei.*"





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

III – CONCLUSÃO:

Diante de todo exposto, do ponto de vista da constitucionalidade material esta Procuradoria entende que a proposição não atende ao comando constitucional que estabelece a obrigatoriedade de observância do Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, conforme art. 206, VIII e 212-A, XII e Lei Federal n.º 11.738/2008, para o vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica, posto que o valor proposto para o ano de 2022, deve ser, no mínimo, igual àquele estabelecido pelo MEC, através da Portaria n.º 067/2022, ressalvadas, entretanto, as considerações expostas na fundamentação do parecer, relativas às divergências de entendimento quanto ao tema ali expostas.

É como concludo.

Plenário Jorge Pignaton, em 20 de setembro de 2022.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

