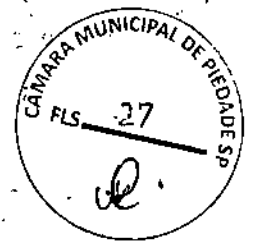




CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO



Procuradoria Legislativa

Processo: nº 8016/2023

Projeto de Lei nº: 06/2023

Autor: Poder Executivo

Assunto: "Dispõe sobre a adequação do piso salarial dos integrantes da classe docente do Quadro de Profissionais do Magistério da Educação Básica e dá providências correlatas."

Adequação do piso salarial aos integrantes do magistério. Regularidade de Iniciativa. Competência Municipal. Necessidade de aferição de regularidade com a LRF. Falta de documentos nos autos do processo legislativo. Legalidade condicionada.

I - Relatório

O chefe do Executivo Municipal encaminha à Câmara mensagem capeando projeto de lei nº 06/2023, que visa a adequação do piso salarial dos integrantes da classe docente do Quadro de Profissionais do Magistério da Educação Básica.

Aduz na exposição de motivos que "O presente projeto de lei visa assegurar que nenhum servidor Integrante da classe docente do Quadro de Profissionais do Magistério da Educação Básica, receba remuneração inferior ao Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica."

É o relatório. Passo ao parecer jurídico.

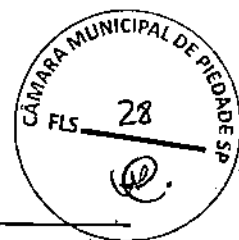
II - Parecer



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa



Da Iniciativa

Cumpre destacar, que um dos pontos primordiais para a regularidade formal do projeto de lei é aquele que concerne à sua iniciativa legislativa.

Dentro dos parâmetros do referido projeto de lei, que visa a adequação do piso salarial dos integrantes da classe docente do Quadro de Profissionais do Magistério da Educação Básica, compete, privativamente, ao prefeito deflagrar o processo legislativo.

Nestes termos, são os ditames da Lei Orgânica do Município de Piedade:

Artigo 38 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das Leis que versam sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos de Administração direta do Município.

Artigo 60 - Compete privativamente ao Prefeito:

II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

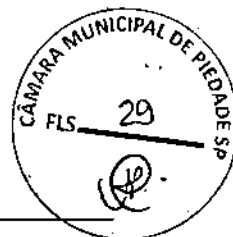
Restando o presente requisito plenamente preenchido, conforme com as disposições normativas exigidas para o caso em tela.

Da Justificativa

Nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Piedade, os projetos de lei apresentados a esta casa, deverão preencher alguns requisitos formais para sua validade, dentre estes, a justificativa com a exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO



Procuradoria Legislativa

Art. 143. A Câmara exerce sua função legislativa por meio de:

- I - propostas de emenda à Lei Orgânica do Município;
- II - projetos de lei;
- III - projetos de decreto legislativo;
- IV - projetos de resolução.

Parágrafo único. São requisitos dos projetos:

- a) ementa de seu conteúdo;
- b) enunciação exclusivamente da vontade legislativa;
- c) divisão em artigos numerados, claros e concisos;
- d) assinatura do autor;
- e) **justificação, com a exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a adoção da medida proposta;**
- f) menção à revogação expressa e discriminada das disposições em contrário;
- g) observância, no que couber, ao disposto no artigo 133 deste Regimento.

O projeto de lei, ora analisado, cumpre o requisito formal em tela, já a análise quanto ao aspecto material da justificativa apresentada fica adstrita ao exame dos Edis.

Da competência

Ressalte-se, ainda, que nos termos do arts. 30, I, II, VI e 23, V da Constituição Federal c/c o art. 5º, I e VII da Lei Orgânica Municipal, o Município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber e, manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;*

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

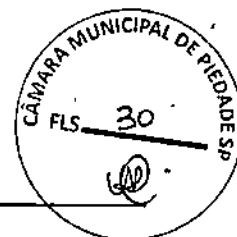
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;*



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa



Artigo 5º (LOM) - Compete ao Município:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

VII – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental

Por interesse local entende-se:

“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”. (CASTRO José Nilo de, in *Direito Municipal Positivo*, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

Nesse sentido são as palavras de Hely Lopes Meirelles:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 109).

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República, pela Constituição Estadual e por sua Lei Orgânica.

Nota-se, portanto, que existe por parte do Município competência legislativa e administrativa para tratar da matéria aduzida no projeto de lei, não havendo extrapolação de suas competências constitucionais.

Da conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal

A respeito da adequação do piso salarial dos integrantes da classe docente do



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO



Procuradoria Legislativa

Quadro de Profissionais do Magistério da Educação Básica, trazida pelo projeto de lei nº 06/2023, faz-se mister destacar a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) na edição dos atos do Poder Público, mormente com relação àqueles que possam onerar os cofres públicos, a respeito do que se destaca o artigo 21 da citada lei:

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

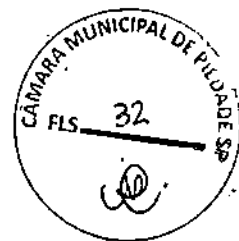
Art. 37. (CF) A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

Art. 169. (CF) 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO



Procuradoria Legislativa

§ 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: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Em complementação às disposições do artigo 21, destacam-se os artigos 16 e 17 da LRF, que detalham os requisitos a serem obedecidos:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante; nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

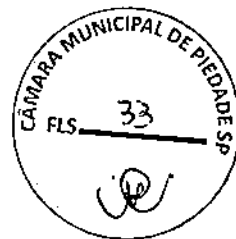
II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE,
ESTADO DE SÃO PAULO



Procuradoria Legislativa

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

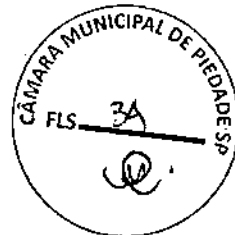
Ademais, a modificação dos vencimentos de servidores, como qualquer aumento, deverá ser objeto de planejamento detalhado, cuidadoso, inclusive com previsão na legislação orçamentária e realização de estudos de impacto exigidos pela LRF (artigos 15 a 17).

Analisando a documentação encartada aos autos do processo, no que concerne ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, nota-se que não foram juntados os documentos, em especial, a declaração do ordenador de despesa, que o aumento tem adequação orçamentária e financeira e demais documentos que possam comprovar a adequação com os dispositivos de 16 a 23 da LRF.

Nesse sentido, enfatiza-se a importância da declaração de adequação orçamentário-financeira, citando Harada (2002, p. 68), que diz: [...] a exigência de declaração formal, atestando a compatibilização da despesa acrescida com a LOA, o PPA e a LDO, vincula o ordenador



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO



Procuradoria Legislativa

de despesa a um programa de acompanhamento rigoroso da expansão de gastos públicos, podendo vir a ser responsabilizado, inclusive, criminalmente se for constatada a falsidade ideológica daquela declaração formal.

É preciso cuidado. O Decreto-Lei nº 201/67, diz, no art. 1º, V, que são crimes de responsabilidade dos Prefeitos, sujeitos ao julgamento do Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores, "ordenar, ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes".

No entanto, em razão de entendermos que a análise aprofundada do tema fiscal (cumprimento dos arts. 16 a 23 da Lei Complementar Federal nº 101/2000) extrapola a esfera de competência desta Procuradoria Legislativa, recomendamos a análise aprofundada do presente requisito legal por parte da Comissão de Finanças e Orçamento desta casa, a fim de que seu conteúdo possa ser técnica e materialmente analisado, dentro dos requisitos orçamentários e fiscais que a lei estabelece, a qual, para tanto, poderá louvar-se, do Departamento Contábil, Financeiro e Orçamentário da casa.

Do propósito do projeto de lei

Inicialmente, cabe mencionar que a Constituição Republicana, em seu artigo 211, § 2º, preceitua que os Municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, bem como, determina o inciso VI, do artigo 30, que compete aos Municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas em ambos períodos escolares. Vejamos, respectivamente:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

(...)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

(Sem grifos no original)

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

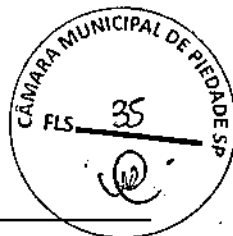
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental. (Sem grifos no original)



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa



Como visto, é prioridade do Município promover o ensino fundamental e a educação infantil, contando, para tanto, com o auxílio da União.

Ainda, elevou a nível de direito social constitucional o piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho, conforme previsto no art. 7º. Inc. V, da Carta Magna de 1988, *in verbis*:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

V - Piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho.

Nesse intuito, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, que é atualmente regido pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, de que trata o art. 212 da Constituição Federal, combinada com a Lei nº 9.394/96, que “Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, como preveem os artigos 60 e 60-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Além disso, com a alteração da legislação infraconstitucional, tivemos uma mudança no rol de profissionais que podem ser custeados com recursos do novo FUNDEB: profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais da educação básica: aqueles definidos nos termos do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como aqueles profissionais referidos no art. 1º da



Procuradoria Legislativa

Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica; (g.n)

III - efetivo exercício: a atuação, efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Acontece, que com a nova disciplina legal tivemos um vácuo normativo no disciplinamento do critério de correção do valor do Piso dos Professores, previsto no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 11.738/2008.

Pois com a edição EC nº 108/2020, veio a Lei nº 14.113/2020, regulamentando o Fundeb e revogando a Lei nº 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 básica, a ser 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 nº 11.494/2007, a qual foi revogada.

No julgamento da ADI nº 4167, o ministro Gilmar Mendes, pontuou o seguinte:

“Quanto ao piso salarial – entendido como o menor patamar de salário de determinada categoria profissional ou de determinadas ocupações numa categoria profissional, fixado de forma proporcional à extensão e à complexidade do trabalho –, assim como ocorre em relação ao salário-mínimo, devem-se considerar todos os valores percebidos pelos profissionais, e não apenas o vencimento básico inicial da carreira.

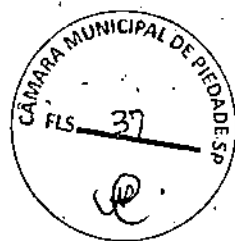
Ademais, sabemos como se estruturam os vencimentos dos servidores – essa é uma tradição brasileira já alargada no tempo –, com as diversas gratificações. Se fizermos, aqui, o referencial ao vencimento básico, é claro que isso terá inevitável impacto sobre as finanças dos estados, com resultados que podemos até projetar na prática. Pode ser que, no limite, venha a acontecer o que já acontece em determinados setores: uma impossibilidade de expansão dos serviços de educação. É uma das consequências básicas: a paralisia do sistema por impossibilidade.”



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa



“Para mim, fica evidente que, quando se cuidou de piso salarial, o referencial realmente era uma parcela global. Quer dizer ninguém, nesta República, enquanto profissional da educação, perceba uma remuneração abaixo deste quantum. E essa é a preocupação básica, do contrário isso pode propiciar distorções com afetação. Veja, há possibilidade de expansão e efetividade do próprio serviço de educação. De modo que já faço essa ressalva.”

Recentemente, a Suprema Corte apreciou a ADI nº 4848 (DJe 05/05/2021), de relatoria do ministro Roberto Barroso, cujo objeto era o parágrafo único do art. 5º da Lei 11.738/2008, distinto, portanto, da ADI nº 4.167, em que foram questionados os art. 2º, §§ 1º e 4º; 3º, caput, II e III; e 8º, todos da Lei nº 11.738/2008, e decidiu-se no sentido da constitucionalidade do piso salarial nacional dos professores da rede pública de ensino.

Na ADI nº 4848, questionou-se a inconstitucionalidade da então forma de atualização do piso nacional. A tese fixada pelo STF foi a seguinte: *É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica*”.

A Lei nº 11.494/2007 é tão intrinsecamente ligada à Lei nº 11.738/2008, que, no acórdão da ADI nº 4848, ela é invocada várias vezes, sempre que o STF precisa discorrer acerca dos critérios de atualização do piso. Abaixo, um exemplo:

A Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, prevê a definição, nacionalmente, do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano (art. 4º da Lei). O Ministério da Educação (MEC), por meio de Portarias Interministeriais, dispõe sobre o valor anual mínimo. Da mesma forma, o MEC utiliza o crescimento do valor anual mínimo por aluno como base para o reajuste do piso dos professores, competindo a ele editar ato normativo relativo à atualização do piso nacional, como vem ocorrendo igualmente por meio de Portarias Interministeriais (conforme valores atualizados disponíveis no portal do MEC: <http://portal.mec.gov.br>).”

A aplicação do piso nacional nas folhas de pessoal dos Estados, Municípios e do Distrito Federal é custeada pelo percentual mínimo da receita resultante de impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no art. 212 da Constituição. Ainda, nos termos do art. 60, I, do ADCT, parte dos recursos a que se refere o art. 212 compõe a fonte financeira do FUNDEB criado para cada Estado. O art. 60 prevê, como se extrai do inciso V,



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa



complementação da União para os recursos dos Fundos de cada Estado. Nessa linha, o art. 4º da Lei nº 11.494/2007 prevê normas de complementação da União sobre os recursos dos Fundos”.

Desta forma, por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) confirmou a validade do artigo 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008, que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica a ser divulgada pelo Ministério da Educação (MEC).

Mas diante do vácuo mencionado a Consultoria Jurídica do MEC emitiu o Parecer nº 2/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB, homologado pelo Ministério da Educação, por meio da Portaria nº 67, de 24 de fevereiro de 2022, no sentido de manter, de início, o indicador de atualização dado por meio da Lei nº 11.738/2008, tendo sido definido que 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), o que corresponde a um reajuste de 33,24%. Vale o destaque do parecer.

(...)

II. FUNDAMENTAÇÃO

8. A necessidade de reajustar o piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública é uma política de valorização profissional prevista na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), e possui como Meta 17 “valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE”. (...)

14. O novo marco regulatório do financiamento da educação básica brasileira introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e realçado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (nova Lei do Fundeb), trouxe ao ordenamento jurídico questionamentos em relação à consequência hermenêutica que regulamenta o financiamento da educação básica brasileira.

15. Um deles envolve um assunto importante em relação à valorização de profissionais na prestação daquele tipo de serviço público: o piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública, regulamentado pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

16. A política remuneratória no âmbito da educação brasileira é uma diretriz constitucional, nos termos do art. 206, inciso VIII, da Constituição Federal, o qual aduz que o ensino deve ser ministrado com ênfase no “piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública, nos termos de lei federal”.

17. Estabelecer uma política de valorização profissional atrelada à adoção de um padrão remuneratório mínimo, como é o caso da instituição de um piso salarial, envolve uma atividade interdisciplinar que requer um estudo minucioso da permissão legislativa a respeito do tema, em conjunto com a matriz normativa que regulariza e organiza as finanças públicas. 18. Resta evidente que o legislador foi silente quanto à metodologia de atualização do valor do piso, o que afeta diretamente a política de valorização profissional do magistério da educação básica da rede pública, problema que



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO



Procuradoria Legislativa

deve ser solucionado porque tanto o direito à educação, como a remuneração no âmbito do serviço público são considerados direitos fundamentais sociais (art. 6º, caput, c/c art. 39, §3º), e, em virtude da dicção expressa pelo art. 5º, §1º, da Constituição Federal, "As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata".

19. Assim, a mora legislativa em vigor não é fator impeditivo para que o Ministério da Educação exerça a sua titularidade em relação à coordenação da política nacional que lhe é intrínseca, razão pela qual está em elaboração estudos quanto a indicadores para a atualização do piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública.

20. O assunto valorização dos profissionais da educação é reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como uma ferramenta capaz de fomentar o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza, in verbis: A valorização dos profissionais da educação está diretamente relacionada ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República, pois é por meio da educação que se caminha para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, para o desenvolvimento nacional e para a erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais (art. 3º, I, II e III, da CF/88). Esse propósito foi integralmente acolhido pela Constituição de 1988, ao reconhecer a educação como direito fundamental social (art. 6º), "direito de todos e dever do Estado e da família", que "será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (art. 205). ADI 4848/DF. Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. Data do Julgamento: 01/03/2021. Data da Publicação: 05/05/2021. Órgão Julgador: Tribunal Pleno

21. A problemática da lacuna legislativa em vigor informada pela CONJUR/MEC requer a edição de lei, conforme determina o art. 212- A, inciso XII, da Constituição Federal, para quem "lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública", mas, finalizar um processo legislativo requer tempo por causa do sistema de freios e contrapesos, controle recíproco de poder, que coloca o Poder Legislativo como protagonista no processo de discussão legislativa.

22. O contexto fático e normativo existente requer uma ação administrativa no sentido de solucionar o problema, em caráter excepcional, concorrente ao processo legislativo, cuja aprovação em sua totalidade demanda tempo considerável e, de certa maneira, causa insegurança jurídica em razão da imprevisibilidade em relação ao seu desfecho. São nestes termos que, amparados no Parecer nº 00067/2022/CONJURMEC/CGU/AGU (3108623), concluiu-se pela viabilidade jurídica de uma interpretação no sentido de utilizar, para 2022, o tratamento dado até então baseado na Lei nº 11.738/2008, diante da inexistência, até o momento, de normativo que a substitua.

23. De acordo com o disposto no art. 5º da Lei nº 11.738/2008, "o piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009". 24. Seu parágrafo único traz que "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 nº 11.494, de 20 de junho de 2007".

25. A AGU/CGU, na Nota Técnica nº 36/2009, definiu que esse percentual deve ser calculado utilizando-se o crescimento apurado entre os dois exercícios consecutivos mais recentes.

E como ressaltado acima, o STF já decidiu, frise-se, a previsão de mecanismos de atualização é uma consequência direta da existência do próprio piso, logo, os atos normativos editados pelo Ministério da Educação, quais sejam, as Portarias Interministeriais, nacionalmente aplicáveis, a fim de dar efetividade à política educacional de valorização do magistério público, objetivam uniformizar a atualização do piso nacional do magistério em todos os níveis federativos e cumprir os objetivos da RFB.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO



Procuradoria Legislativa

Ainda, nos termos da ADI n. 4.167 do Supremo Tribunal Federal, o reajuste do piso salarial do magistério tem como base o vencimento (sem gratificações e vantagens) e não a remuneração global (consideradas as gratificações e vantagens).

Nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça proferiu decisão, Tema 911 (Recurso Especial n. 1.426.210/RS), de que não há que se falar em determinação de incidência automática em toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, o que somente ocorrerá se estas determinações estiverem previstas nas legislações locais, ou seja, o ente federado não está obrigado a conceder atualização para aqueles profissionais que em razão de progressão na carreira já auferem vencimentos básicos superiores ao piso fixado nacionalmente.

No mais, esta Procuradoria Legislativa, entende que em virtude da literalidade do inciso X, do artigo 37, da Constituição da República, **pela necessidade de edição de lei específica para atualizar anualmente o piso salarial e a tabela de vencimentos do pessoal do magistério**, uma vez que a Lei Federal nº. 11.738/08 não a substitui. Vejamos:

Constituição Federal

“Art.37 (...)

X – A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.”

Corrobora com esse entendimento os dispositivos da Lei Orgânica Municipal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, *in verbis*:

Lei Orgânica

Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:
(...)

II – criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

Art. 161. O Município, no exercício de sua competência:



Procuradoria Legislativa

(...)

III – promoverá a valorização dos profissionais de ensino, garantindo, na forma da lei, plano de carreira para o magistério com regime jurídico único, piso salarial profissional e ingresso no magistério público exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

Lei nº 4.775, de 20 de julho de 2022. Dispõe sobre a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023.

Art. 34. O Executivo e o Legislativo Municipal, mediante lei autorizadora, poderão em 2023, criar cargos e funções, alterar a estrutura de carreira, conceder aumento, reajuste ou adequação da remuneração de servidores, vantagens, admitir pessoal aprovado em concurso público ou caráter temporário na forma de lei, observados os limites e as regras da LRF e art. 169, § 1º, II da Constituição Federal. Parágrafo único. Os recursos para as despesas decorrentes destes atos deverão estar previstos na lei de orçamento para 2023.

Por fim, oportuno ressaltar que os aspectos de conveniência, oportunidade, interesse público e necessidade trazidos pela propositura, incumbem às Comissões de Mérito da Casa Legislativa, bem como a análise da compatibilidade dos valores pagos a título adequação salarial, uma vez que são os legítimos representantes do povo.

III – Conclusão

Diante do exposto, em relação aos requisitos da iniciativa, competência, bem como da justificativa entendemos não haver nenhum vício, portanto, estes requisitos estão em conformidade com a ordem jurídica vigente.

Já no que concerne aos requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas peças orçamentárias (prévia dotação na Lei Orçamentária Anual – LOA e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, nos termos do § 1º, incisos I e II, do art. 169 da Constituição da República), após a complementação da documentação, devem, para uma análise mais aprofundada, serem submetidos à Comissão de Finanças e Orçamento da respectiva Casa, a qual, para tanto, poderá louvar-se, do Departamento Contábil, Financeiro e Orçamentário.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO



Procuradoria Legislativa

Ainda, entendemos que o presente projeto de lei necessita de correção de seu texto normativo, com a modificação do disposto no art. 2º da proposição, em virtude de entendermos que existe a necessidade de lei formal para adequação futura do piso.

Portanto, após devidamente avaliados todos os apontamentos feitos, e sendo materialmente aprovado o requisito orçamentário-financeiro pela Comissão de Finanças e Orçamento, bem como a parte que cabe a Comissão de Justiça e Redação, esta Procuradoria Legislativa nada terá a se opor com relação ao prosseguimento do referido projeto de lei.

Importante salientar que a emissão de parecer por esta Procuradoria Legislativa não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Câmara Municipal de Piedade, 17 de março de 2023.

Anderson Lui Prieto

Procurador Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa



PROCEDIMENTO REGIMENTAL

AUTORIA DO PROJETO	Executivo;	X
	Legislativo;	
	Popular.	
REGIME DE TRAMITAÇÃO	Urgência Especial	
	Urgência	
	Prioridade	
	Ordinário	X
COMISSÕES A SEREM OUVIDAS	Justiça e Redação;	X
	Finanças e Orçamento;	X
	Obras e Serviços Públicos, Transporte e Segurança Pública;	
	Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Turismo e Esporte;	X
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente.	
	Maioria simples;	
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria absoluta;	X
	2/3 (dois terços).	
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única;	
	Dois turnos.	X