



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER Nº S/N CJLEG
OFÍCIO GP nº 7.001/2021
MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 066/2021
PROJETO DE LEI nº 9.206 de 2021

Ementa: Dispõe sobre o pagamento do Incentivo à Educação 2021 e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO apresentado ao **relator(a)** das Comissões permanentes pertinentes, referente ao projeto de lei nº 9.206/2021, que dispõe sobre o pagamento do Incentivo à Educação 2021 e dá outras providências, de autoria do Poder Executivo.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica perante as leis de regência. Ademais, considera o fato do projeto de lei modernizar a legislação atual do município.

O Poder Executivo justifica que: *“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. Neste contexto, o Município de Caruaru tem se destacado no cenário nacional com resultados expressivos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, em decorrência do trabalho dos profissionais da educação e da dedicação dos nossos estudantes. O presente projeto traz a proposta de pagamento de incentivo financeiro aos profissionais de Educação Básica em exercício, que integram a rede municipal pública de ensino de Caruaru, com*



fundamento na Constituição da República, que traz a valorização dos profissionais do ensino”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer, **escrito ou oral**, por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores(as) que compõe as Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos(as) representantes eleitos 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. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, em sua função de assessoramento, nos seguintes termos:

Art. 274 – As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, **que assegurará a legalidade dos atos** relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assessorar é prestar assistência profissional, ou seja, acompanhar/aconselhar os atos, garantindo-lhes a devida legalidade. O ato das comissões que exigem acompanhamento, como garantia da devida legalidade, está previsto no Art. 149 do R.I:



Art. 149 – O parecer será oferecido sempre por escrito e conterá um relatório com a exposição da matéria em exame, **a manifestação do relator** sobre a conveniência da aprovação ou rejeição total ou parcial da proposição, ou sobre a necessidade de serem oferecidas emendas.

Parágrafo único – Concluindo o parecer pela necessidade da apresentação de substitutivo à proposição, ou de emenda a qualquer de seus dispositivos, cabe ao relator sugerir a redação do texto.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer sobre as proposições legislativas. A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo comum em diversas outras Câmaras Municipais brasileiras.

Desta forma, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica **é estritamente jurídica e opinativa**, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas Permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. **Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico**, autorizada por norma deste Parlamento municipal, **serve apenas como conselho**, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, **não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.**

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.



Observa-se a justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local ou suplementar a legislação, Federal e Estadual, no que couber. *In caso*, tratar sobre o rateio do fundo de desenvolvimento da educação, matéria claramente de competência do ente municipal, nos termos do Art. 30, inciso I da CRFB/88.

4. DO QUORUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

(...)

§ 3º - **Por maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre: a) as leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

5. DO MÉRITO

A proposição em questão dispõe sobre o pagamento do Incentivo à Educação 2021 e dá outras providências. É importante observar que o Projeto de Lei sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis dessa natureza (tributária e financeira) cabe ao Chefe do Executivo, nesse caso à Prefeita.

Ato contínuo, projetos de tal monta retiram embasamento da **Lei Federal de nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020²** – Regulamenta o novo FUNDEB, que assim dispõe explicitamente:

“Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.”

“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.**”

Nesse contexto, foi proposto o Projeto de Lei Municipal nº 9.206/2021 – *“que Dispõe sobre o pagamento do incentivo à Educação 2021 e dá outras providências.”*

Diversos municípios estão propondo semelhantes projetos, o que levou a uma Consulta endereça ao TCE-PE³, da Unidade Jurisdicionada Prefeitura Municipal de Toritama, tendo por interessado o ***Sr. Edilson Tavares de Lima***.

² <https://www.fnnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>.

³ <https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/21100950-7.pdf>.



As duas principais dúvidas foram:

- A. Há antinomia normativa entre a Lei Federal 14.113/20 (que confere aplicabilidade ao Art. 212-A da CRFB/88) e a Lei Complementar nº 173/2020?
- B. Em não havendo antinomia, qual a forma legal de efetivar o abono?

O Conselheiro **Valdecir Pascoal** respondeu nos seguintes termos:

“Diante de aparente conflito existente entre a norma constitucional (Artigo 212-A da CF) e a norma legal (Artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020), **há que prevalecer a norma de maior nível hierárquico, no caso a estatuída na Constituição.**”

Logo, neste exercício, **é possível o pagamento do abono aos profissionais da educação básica**. Caso estejam ocorrendo “sobras” significativas de recursos dos 70%, necessária reformulação do PCCV desses servidores.

No tocante à segunda pergunta, restou consignado o seguinte:

“3. O pagamento do abono deve ser autorizado por lei específica, que deve dispor sobre o seu valor, forma de pagamento e critério de partilha. Tal medida pode ser adotada em caráter provisório e excepcional, apenas em situações especiais e eventuais, não devendo ser utilizada em caráter permanente.”

Sendo assim, o instrumento normativo para aperfeiçoamento do rateio dos abonos é **via Legal**. Além do mais, a proposição deve vir acompanhada: valor do abono, forma em que se dará o pagamento e critérios utilizados de partilha.

E tanto assim o é que, o Estado de Pernambuco, apresentando projeto com matéria idêntica⁴, anexou as seguintes informações:

⁴ o Projeto de Lei Ordinária nº 2.880/2021

O projeto, em discussão, se sujeita às exigências constantes no artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Assim, a fim de atestar a regularidade do aumento de despesa proposto, foi encaminhada, junto ao projeto, a documentação exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal com as seguintes informações (Processo SEI nº 1400003000.000129/2021-26)[1]:

a) Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16, inciso I, da LRF):

A repercussão financeira da proposição é R\$ 259.924.228,98 (duzentos e cinquenta e nove milhões, novecentos e vinte e quatro mil, duzentos e vinte e oito reais e noventa e oito centavos) para o ano de 2021, nos exercícios seguintes (2022 e 2023) não repercutirá financeiramente.

b) Premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, § 2º, da LRF):

Esse quesito considerou o grupo de profissionais que serão contemplados com o pagamento do Valoriza FUNDEB 2021, de acordo com o vínculo funcional destes profissionais e o valor global de cada grupo corresponderá:

Tabela 1 – Premissas e Metodologia de Cálculo

Profissionais do PCCV	Valor Total
Professor Efetivo	R\$ 146.114.711,55
Analista	R\$ 5.214.747,07
Assistente	R\$ 10.413.024,18
Auxiliar	R\$ 2.800.084,59
Professor CTD	R\$ 89.600.090,42
Profissionais de Educação CTD	R\$ 5.781.571,17
Total	R\$ 259.924.228,98

Fonte: Premissas e Metodologia de Cálculo anexados ao PLO nº 2880/2021.

c) 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 (art. 16, inciso II, da LRF):

Em atendimento ao item “c”, foi apresentada Declaração assinada eletronicamente pelo Secretário-Executivo de Planejamento e Coordenação, da Secretaria de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco. A referida declaração afirma que o aumento de despesa decorrente do Projeto de Lei em debate possui “adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

d) Origem dos recursos para custear as despesas (art. 17, § 1º, da LRF):

Em atendimento ao item “d”, foram indicadas as dotações para custear a respectiva despesa, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 – Origem dos Recursos

Atividade	Natureza da Despesa	Fonte	Valor
12.361.1032.4051			
12.362.1032.4439	3.1.90	109 (Recursos do FUNDEB)	R\$ 259.924.228,98
12.122.0438.4385			

Fonte: Demonstrativo da Origem de Recursos anexada ao PLO nº 2880/2021.

Diante dos esclarecimentos prestados, não enxergo óbices para a aprovação da proposição, na forma como se apresenta, uma vez que ela possui compatibilidade com a legislação orçamentária, financeira e tributária.

Portanto, fundamentado no exposto e considerando a inexistência de conflitos com a legislação pertinente, opino no sentido de que o parecer desta Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação seja pela aprovação do Projeto de Lei Ordinária nº 2880/2021, submetido à apreciação.

Nesse contexto, o Executivo cumprindo os passos determinados pelo TCE/PE, também oferecem as informações que seguem:

ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

AÇÃO GOVERNAMENTAL	
Gestão Administrativa de Pessoal do Magistério	
DESCRIÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL	
Ampliar a escolaridade e a qualidade da Educação no Município, com foco no ensino	
CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA	
Incentivo à Educação 2021, no valor de R\$ 44.460.064,06 (quarenta e quatro milhões, quatrocentos e sessenta mil, sessenta e quatro reais e seis centavos), correspondente ao rateio entre os profissionais da educação em efetivo exercício do saldo não utilizado referente a parcela mínima de 70% (setenta por cento) da receita total do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no exercício de 2021.	
PREVISÃO DE AUMENTO DA DESPESA COM SALÁRIOS	
VALOR DO AUMENTO DA DESPESA COM SALÁRIOS ANUAL/ PERCENTUAL EM RELAÇÃO AO TOTAL DAS RECEITAS PREVISTAS	
EXERCÍCIO 2021	
R\$ 44.460.064,06	
4,638%	
FONTE DE RECURSO	FUNDEB
DOTAÇÃO	3.1.90.11.00 Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoa Civil

Não há previsão de impacto para os anos de 2022 e 2023, visto que o pagamento do Incentivo à Educação 2021 se restringe ao exercício de 2021, não criando despesas permanentes com pessoal ou com impacto em exercícios subsequentes.

COMPENSAÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS NA CRIAÇÃO OU AUMENTO DE RECEITA	
Existe previsão na LOA 2021 para a despesa criada/aumentada	
Ordenador da Despesa Data: ____/____/____	



Assim, o incentivo a Educação 2021, no valor de R\$ 44.460.064,06 (quarenta e quatro milhões, quatrocentos e sessenta mil, sessenta e quatro reais e seis centavos), correspondente ao rateio entre os profissionais da educação em efetivo exercício do saldo não utilizado referente a parcela mínima de 70% (setenta por cento) da receita total do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no exercício de 2021.

Ao fim, o projeto não possui vícios de constitucionalidade ou de legalidade, atendendo às normas e princípios aplicáveis à questão do rateio do FUNDEB, notadamente a Lei Federal nº 14.113/20.

6. DAS EMENDAS PARLAMENTARES.

Não foram oferecidas emendas parlamentares. A Consultoria Jurídica Legislativa também não observou a necessidade destas.

7. DA METODOLOGIA E MEMÓRIA DE CÁLCULO

Como trata de aumento do gasto público em um programa, o projeto vem acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Em análise minuciosa, **restou observado o cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal** (LC 101/00).

Não há previsão de impacto para os anos de 2022 e 2023, visto que o pagamento do Incentivo à Educação 2021 se restringe ao exercício de 2021, não criando despesas permanentes com pessoal ou com impacto em exercícios subsequentes.



8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 274 do Regimento, assegurando a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo, opina – **de modo não vinculante** - pela **Legalidade** do projeto de Lei nº 9.206 de 2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 21 de Dezembro de 2021.

Anderson Mélo

OAB-PE 33.933

[Analista Legislativo – Esp. Direito] **Mat. 740-1**

RUANA KARINA

Estagiária de Direito - CJL

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto

Consultor Jurídico Geral