



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER /2022 CJL

PROTOCOLO: 3186/2022

DATA ENTRADA: 08 de Agosto de 2022

PROJETO DE LEI nº 9.370 de 2022

Ementa: *Autoriza o pagamento extraordinário do Passivo Fundef, com a definição da destinação dos recursos, dos percentuais e critérios para o rateio dos recursos entre os beneficiados.*

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que autoriza o pagamento extraordinário do Passivo Fundef, com a definição da destinação dos recursos, dos percentuais e critérios para o rateio dos recursos entre os beneficiados. Projeto de lei nº 9.370, 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 no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“Encaminho para apreciação de Vossas Excelências a presente mensagem com o fito de propor e justificar aos insignes representantes dessa Casa Legislativa o Projeto de Lei anexo que que “Autoriza o pagamento extraordinário do Passivo Fundef, com a definição da destinação dos recursos, dos percentuais e critérios para o rateio dos recursos entre os beneficiados.” Os recursos das demandas judiciais onde o Município de Caruaru foi vencedor perante a União Federal, apaziguando distorções no repasse de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, no período 1997-2006. No caso de Caruaru, a soma das demandas gerou um crédito no valor de R\$ 49.789.508,00 (quarenta e nove milhões e setecentos e oitenta e nove mil e quinhentos e oito reais), inscrito por meio da Requisição de Pagamento 2021.83.02.024.200060, emitido pela Justiça Federal de Pernambuco. Os recursos que serão recebidos nos termos desta*



Lei, serão aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica e na valorização dos profissionais do magistério, na forma prevista pelo art. 47-A da Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, acrescido pela Lei Federal nº 14.325, de 12 de abril de 2022. Após a publicação da Emenda Constitucional 114, de 16 de dezembro de 2021, ficou definido que os precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) serão pagos em 3 (três) parcelas anuais e sucessivas, da seguinte forma: I - 40% (quarenta por cento) no primeiro ano; II - 30% (trinta por cento) no segundo ano; III - 30% (trinta por cento) no terceiro ano. Logo, para as despesas com valorização do magistério, solicitamos abertura de crédito adicional no montante de até R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) para o exercício de 2022, considerando que ao valor original do precatório ainda será realizada a devida atualização pelos índices judiciais. Desse modo, estamos resguardando o interesse dos profissionais em educação do nosso Município, sendo destinada a vinculação de 60% (sessenta por cento) dos recursos recebidos para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica, aos servidores inativos que demonstrem ter desempenhado atividades de efetivo exercício do magistério, além de eventuais herdeiros/sucessores. Sem sombra de dúvidas, a matéria tem extrema relevância, pelo que aguardamos sua aprovação pela maioria dos que fazem esta Casa de Leis. Posto isto, espero, pois, a pertinente e justa apreciação da propositura acostada e contamos com a colaboração de Vossas Excelências para a devida tramitação desse Projeto de Lei e sua oportuna aprovação plenária em regime de urgência. Aproveito o ensejo para renovar votos de consideração e apreço”.

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 por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos 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, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

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)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **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.

Desta feita, 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 norte, 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 por seu autor, 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 que o Executivo articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – Pagamento do Passivo Fundef – não repercute na seara de competência da União.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §3º alínea “b” do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

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

(...)

§ 3º - Por maioria de **dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

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

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.

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.

5. MÉRITO

O projeto de lei em questão foi proposto pelo Poder Executivo e tem como objetivo o pagamento extraordinário do Passivo Fundef com intuito de aplicar na manutenção e desenvolvimento da educação básica e na valorização dos profissionais do magistério, como é mencionado nos artigos 1º e 2º do projeto:

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.



Art. 1º A destinação dos recursos extraordinários a serem recebidos pelo Município de Caruaru em decorrência de decisão judicial relativa ao cálculo do valor anual por aluno oriundo da distribuição dos recursos do fundo e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), previstos na Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, dar-se-á na forma desta Lei.

Art. 2º Os recursos recebidos nos termos do art. 1º serão aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica e na valorização dos profissionais do magistério, na forma prevista pelo art. 47-A da Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, acrescido pela Lei Federal nº 14.325, de 12 de abril de 2022.

Como visto, o FUNDEF nada mais é do que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, bem como pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, passando a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

O FUNDEF é caracterizado como um fundo de natureza contábil, com tratamento idêntico ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) dada a automaticidade nos repasses de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. As receitas e despesas, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento, e a execução contabilizada de forma específica, situação que se observa na proposição em estudo.

Como exposto no artigo 1º, esses recursos foram destinados em decorrência de decisão judicial que vinha sendo transitada em julgado desde 2015 pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), onde foi imposta a União a obrigação de pagar R\$ 90 bilhões a título de precatórios para mais de 3,8 mil municípios brasileiros. Esta dívida é fruto de um erro no cálculo do valor



mínimo anual por aluno repassado aos municípios por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef).

Esta ação foi proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) em 1999 e diz respeito à complementação de valores pagos pelo Fundef entre 1998 e 2006.

O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou constitucional a decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) que desobriga Estados e Municípios de destinarem percentual mínimo de recursos complementados pela União, via precatórios, para pagamento de profissionais do magistério.

A Emenda Constitucional 114/2021 não serviu de parâmetro de controle neste julgamento, visto que o acórdão do TCU data de 2017, foi analisado levando em conta a legislação vigente à época. Sobre esse ponto, destaca-se trecho de voto do relator, ministro Alexandre de Moraes:

“Considerando que o objeto impugnado na presente ADPF é um pronunciamento da Corte de Contas proferido em momento anterior à EC 114/2021, apreciando situações concretas à luz do texto constitucional e da legislação então vigentes, suas conclusões devem ser consideradas válidas, mas é necessária a modificação do entendimento daquele órgão, a partir do novo parâmetro constitucional”.

Sendo assim, é plenamente vigente e eficaz a emenda que determina no parágrafo único de seu artigo 5º o pagamento de abono aos profissionais do magistério, inclusive aposentados e pensionistas.

Do ponto de vista da iniciativa, o poder executivo possui competência para tratar sobre o tema proposto no projeto de lei em questão, visto que legalmente a alteração de cargos públicos na administração municipal é de competência exclusiva do poder executivo.

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo**, as leis que disponham sobre:

(...)

II - **servidores públicos**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



Portanto, o rateio do FUNDEF possui embasamento constitucional, sendo matéria de iniciativa privativa, cumprindo assim os mandamentos do ordenamento jurídico.

6. DO PEDIDO DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL

Consta da proposição um pedido de autorização para abertura de crédito adicional especial no montante de até R\$30.000.000,00 (trinta milhões de reais), eis o artigo:

Art. 7º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, ao Orçamento Municipal do exercício de 2022, aprovado pela Lei nº 6.784, de 03 de dezembro de 2021, um Crédito Adicional Especial até o limite de **R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais)**, destinados a ação de custeio do rateio dos profissionais vinculados ao Fundef, discriminados no anexo único desta Lei.

Constitucionalmente há a seguinte disposição sobre os créditos adicionais:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...)
(...)

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, **não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares** e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Por sua vez, a **Lei Federal nº 4.320/64** determina:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:
(...)

II - **especiais**, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão **autorizados por lei** e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares **e especiais** depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

Portanto, a abertura de crédito adicional especial segue a seguinte dotação, nos termos do anexo único da proposição:

ANEXO ÚNICO

DOTAÇÃO QUE FARÁ PARTE DO ORÇAMENTO APÓS ABERTURA DO CRÉDITO ESPECIAL

Órgão:	11000 – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E ESPORTES	
Unidade:	11001 – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E ESPORTES	
Função:	12 – EDUCAÇÃO	
Subfunção:	361 – ENSINO FUNDAMENTAL	
Programa:	1206 – EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE	
Ação:	2.145 – Rateio dos recursos dos profissionais do Magistério – Precatório FUNDEF 60%	
Elemento de Despesa		Valor R\$
3.1.90.93 – Indenizações e Restituições		144 – Precatório
TOTAL DO CRÉDITO		30.000.000,00

Já a LDO, **Lei Municipal nº 6.745/21**, que estabelece as Diretrizes orçamentárias, determina:

Art. 43. Os projetos de lei de créditos adicionais serão apresentados com a forma e o nível de detalhamento estabelecidas para o orçamento. Parágrafo único. Durante o exercício de 2022 os projetos de Lei destinados a autorização para abertura de créditos especiais incluirão as modificações pertinentes no Plano Plurianual, para compatibilizar à execução dos programas de trabalho envolvidos, com a programação orçamentária respectiva.

Portanto, presentes todos os requisitos legais para a permissão de autorização para a abertura de crédito adicional especial, nos termos da lei.

7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.



8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **CONSTITUCIONALIDADE** e **LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 9.370 de 2022.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 10 de Agosto de 2022.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

[ANALISTA LEGISLATIVO- ESP. DIREITO]

MAT.740-1 CJL

]

THALINNE NAYALE RIBEIRO XAVIER

ESTAGIARIA DE DIREITO – CJL

De acordo.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL