

PARECER Nº 155/2022

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 423/2022

**Projeto de lei:** 003/2022

**Autoria:** Vereador DIEGO GUIMARÃES

**Assunto:** Projeto de Lei que “Dispõe sobre o rateio das sobras de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, com os servidores em efetivo exercício e dá outras providências.”

**I - RELATÓRIO**

O autor pretende autorizar o Chefe do Poder Executivo ratear as sobras de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB com os servidores em efetivo exercício na Educação Básica.

Assevera que a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, ampliou o alcance e tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), para garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino na educação básica e a remuneração condigna de seus profissionais. E que o rateio seria feito nas sobras de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no percentual mínimo de 70% dos recursos, que devem ser destinados ao pagamento de salários dos profissionais da Educação Básica Pública, nos termos do art. 26, da Lei Federal 14.113/2020, que Regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal.

É o relatório.

**II - EXAME DA MATÉRIA**

**1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**

Antes de iniciar a análise convém destacar o conteúdo do projeto em apreço:

***“Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a ratear as sobras de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB com os servidores em efetivo exercício na Educação Básica.*”**



**Art. 2º Entendem-se como profissionais da Educação Básica os docentes e os demais profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.**

**Art. 3º Para efeitos de distribuição, o rateio será feito ao servidor na proporção da sua jornada de trabalho.**

*Parágrafo único. Consideram-se profissionais em efetivo exercício aqueles em atuação efetiva no **desempenho das atividades de magistério**, associada a sua regular **vinculação** contratual com a Prefeitura Municipal, **estatutária ou temporária**, não sendo **descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em Lei**, com ônus para o Município, que não impliquem em rompimento da relação jurídica existente.*

**Art. 4º A distribuição dos recursos de que trata esta Lei por meio de rateio obedecerá aos seguintes critérios:**

*I - o valor a ser pago aos profissionais **estatutários** que se encontrem em efetivo exercício terá como **base o subsídio do décimo terceiro salário do ano exercício imediatamente anterior;***

*II - o valor a ser pago aos profissionais com **vinculação temporária** terá como **base a folha de pagamento do décimo terceiro salário, do ano exercício imediatamente anterior.***

*Parágrafo único. Os **profissionais estatutários em processo de aposentadoria** somente **perceberão o rateio** na proporcionalidade dos meses laborados, em efetivo exercício, referentes ao ano exercício imediatamente anterior.*

**Art. 5º O valor a ser repassado aos profissionais será pago em depósitos bancários distintos, na mesma conta bancária vinculada à folha de pagamento destes profissionais.**

**Art. 6º O rateio será calculado, dividindo-se o valor original das sobras do FUNDEB pela quantidade de servidores habilitados a recebê-lo, observando o disposto no art. 3º desta Lei.**

**Art. 7º O rateio e o pagamento tratados por esta Lei não se incorporam à remuneração para qualquer efeito.**

**Art. 8º Os efeitos desta Lei atingem os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB do exercício financeiro anterior (2021).**



*Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”*

O autor por meio de lei autorizativa pretende disciplinar a forma de pagamento dos recursos do FUNDEB definindo quais os servidores aptos a receber, com regramento para aqueles que estão em processo de aposentadoria, a forma de pagamento, e a base para o cálculo e o período em que será utilizado para tal cálculo.

A matéria é de matiz constitucional, sendo que a **Constituição Federal** definiu a forma de custeio e a instituição do FUNDEB, no **art. 212-A**, da seguinte forma:

**“Art. 212-A.** Os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** **destinarão parte dos recursos** a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à **manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

**I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades** entre o Distrito Federal, os **Estados e seus Municípios** é **assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) (...)

**XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo,** excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, **será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício,** observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Pois bem, a **Lei** especifica que regulamento esse artigo da Constituição é a **Lei Federal 14.113/2020, alterada pela Lei nº 14.325/2022**, que dispõe da seguinte forma:

**“Art. 1º** A Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 47- A:

**“Art. 47-A.** Serão utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidos para utilização do valor principal dos Fundos os recursos extraordinários recebidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em decorrência de decisões judiciais **relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos:**

**I - dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de**



Valorização do Magistério (Fundef), previstos na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996;

II - dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) 2007-2020, previstos na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007;

III - ***dos fundos e das complementações da União, nas modalidades VAAF e VAAT, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) permanente, previstos nesta Lei.***

§ 1º **Terão direito ao rateio de que trata o caput deste artigo:**

I - **os profissionais do magistério da educação básica que estavam em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, com vínculo estatutário, celetista ou temporário, desde que em efetivo exercício das funções na rede pública durante o período em que ocorreram os repasses a menor do Fundef 1997-2006 ou do Fundeb 2007-2020 a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo;**

II - **os profissionais da educação básica que estavam em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, com vínculos estatutário, celetista ou temporário, desde que em efetivo exercício das funções na rede pública durante o período em que ocorreram os repasses a menor do Fundeb permanente a que se refere o inciso III do caput deste artigo;**

III - **os aposentados que comprovarem efetivo exercício nas redes públicas escolares, nos períodos dispostos nos incisos I e II do caput deste artigo, ainda que não tenham mais vínculo direto com a administração pública que os remunerava, e os herdeiros, em caso de falecimento dos profissionais alcançados por este artigo.**

§ 2º **O valor a ser pago a cada profissional:**

I - **é proporcional à jornada de trabalho e aos meses de efetivo exercício no magistério e na educação básica**, no caso dos demais profissionais da educação básica previstos no inciso III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - **tem caráter indenizatório e não se incorpora à remuneração dos servidores ativos ou aos proventos dos inativos que fizerem parte do rateio definido no § 1º deste artigo.**



**Art. 2º Os Estados, o Distrito Federal e os *Municípios definirão em leis específicas os percentuais e os critérios para a divisão do rateio entre os profissionais beneficiados.***

Pois bem, **o rateio dos recursos do FUNDEB** para benefício aos profissionais da educação básica no município **deve obedecer aos critérios estabelecidos na Lei Federal nº 14.325/2022, retro transcrita.**

De plano é possível verificar que o **art. 3º do projeto de lei é dissonante do que determina o art. 47-A, §2º, inciso I da Lei nº 14.325/2022.**

Assim como o **art. 4º do projeto de lei ignora** (e neste ponto **padece de ilegalidade**), os **marcos temporais estabelecidos pelo §1º do art. 47-A da Lei nº 14.325/2022, para definição dos servidores habilitados a receber o rateio.**

Desta forma, o projeto do autor, pelo aspecto material encontra óbice para que possa prosperar porque está em confronto com as normas federais para a matéria.

Aqui não se cuida de tratar de negativa ao direito dos servidores ao rateio dos recursos do FUNDEB, o direito não apenas existe como está devidamente disciplinado.

E neste ponto o projeto em apreço **mostra-se ilegal por contrariar os requisitos apresentados na Lei Federal.**

Não obstante a ilegalidade acima apontada, o projeto apresenta **óbice também quanto à reserva de iniciativa e, neste particular padece de irremediável inconstitucionalidade.**

Não resta dúvida que matéria pertinente a servidores públicos e qualquer tipo de forma de prestação pecuniária em seu favor (mesmo as de caráter indenizatório) são de competência exclusiva do Chefe do Executivo.

Assim, a lei em comento, se editada, deve ser originada do Poder Executivo e não por iniciativa parlamentar.

Vide o fundamento constitucional cristalino:

**Constituição do Estado de Mato Grosso:**

***“Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.***

***Parágrafo único São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:***

***I - Matéria orçamentária e tributária;***

***II - Servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;***

***III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;***



***IV - Criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração.”***

Sobre a ***iniciativa legislativa do prefeito*** importante destacar a lição do consagrado **Hely Lopes Meirelles**:

*“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais”. (Meirelles, H.L., Direito Municipal Brasileiro, 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2003).*

Além do mais, é cediço que a iniciativa legislativa para instituição e administração dos fundos é exclusiva do chefe do Poder Executivo, por envolver o uso específico de receitas municipais e vinculação à realização de serviços específicos, assim a destinação dos seus recursos deve ser objeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo.

De outro turno, há a questão de que o projeto de lei em análise é de cunho autorizativo, que constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais, nos quais não têm iniciativa.

Lei autorizativa é aquela que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizado pelo ordenamento jurídico, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. Elas constituem um vício patente.

O Poder Executivo não pode ser autorizado a fazer aquilo que já é de sua atribuição.

A respeito dessas normas nossos Tribunais reiteradamente têm decidido no seguinte sentido:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 915/2005 - MUNICÍPIO DE PRIMAVERA DO LESTE - ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DE NORMA QUE CONDICIONA A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS PELO MUNICÍPIO À PRÉVIA APROVAÇÃO DE LEI AUTORIZATIVA PELA CÂMARA MUNICIPAL (ART. 190, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CEMT) - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES - PRECEDENTES DO PRETÓRIO EXCELSO. Ação direta julgada parcialmente procedente. (TJ/MT - ADI 17280/2006, DES. PAULO DA CUNHA, ÓRGÃO ESPECIAL, Julgado em 09/11/2006, Publicado no DJE 30/11/2006).**



**A Suprema Corte da República (STF – Supremo Tribunal Federal) é inflexível ao reconhecer a inconstitucionalidade e/ou ilegalidade de “leis autorizativas” com conteúdo destinado ao Poder Executivo.**

Vejamos esta lição jurídica:

**E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo a dispor sobre remuneração funcional e a intervir no regime jurídico dos agentes públicos. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Governador do Estado para dispor sobre remuneração de servidores públicos locais e de, assim, tratar de matéria própria do regime jurídico dos agentes estatais, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia**



jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical.

(...)

(**ADI 4724**, Relator(a): CELSO DE MELLO, **Tribunal Pleno**, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 27-08-2018 PUBLIC 28-08-2018)

**EMENTA: AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE.**

1. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada.

**2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar deferida.**

(**ADI 2367 MC**, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, **Tribunal Pleno**, julgado em 05/04/2001, DJ 05-03-2004 PP-00015 EMENT VOL-02142-02 PP-00339)

Em vista do exposto a matéria não tem como prosperar.

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto atende aos aspectos redacionais.



#### 4. CONCLUSÃO.

Por todo o exposto conclui-se que a **matéria é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo**, padecendo de insanável vício de ordem constitucional por **ferir o art. 27 da LOM c/c o art. 195 da CE**; também pelo fato de que **leis autorizativas versando sobre assunto de competência do Chefe do Executivo também são inconstitucionais** pelo mesmo fundamento e, ainda, mesmo que não houvesse tal óbice (o que não é o caso) o **projeto padece de ilegalidade por contrariar dispositivos da Lei Federal que disciplina o assunto**, razões que justificam a REJEIÇÃO da matéria.

#### 5. VOTO.

**VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.**

Cuiabá-MT, 21 de novembro de 2022



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 330033003600350036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em 22/11/2022 12:23

Checksum: **801E38BA47D7DC689D63378773A2A63C3D77CB8F36FC020D85CD770BB668E727**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 330033003600350036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

