



Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

PARECER JURÍDICO

Referência: Projeto de Lei Complementar nº 04/2025

Autor: Prefeito Municipal de Itaúna do Sul/PR

1. Relatório

Trata-se o presente Parecer do Projeto de Lei Complementar nº 04/2025 de autoria do Senhor Prefeito Municipal de Itaúna do Sul/PR, que dispõe sobre a revisão e reajuste dos vencimentos dos servidores e agentes do Poder Executivo Municipal referente a 2025 e o pagamento de diferenças salariais referentes ao exercício de 2023, com pedido de caráter de urgência, como consta do Ofício 12/2025, protocolado no final da tarde de em 20 de fevereiro de 2025.

O Projeto inicialmente veio apenas com 4 anexos (tabelas de valores) e não veio com a declaração de impacto-orçamentário, o qual foi juntada apenas na tarde do dia 21 de fevereiro de 2025, juntamente com uma resposta ao ofício 19/2025 (o qual não se tem conhecimento).

Conforme consta da Mensagem do Senhor Prefeito Municipal anexa ao Projeto, o projeto tem como objetivo principal garantir a recomposição do poder aquisitivo dos servidores públicos, “*em consonância com os princípios constitucionais de isonomia e legalidade*”.

É o relatório.

2. Fundamentação

2.1. Da técnica legislativa

De início, insta salientar que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”.

Inicialmente, observa-se que a Lei Complementar 80/2017 citada no art. 3º não foi encontrada nas leis do município, sendo que apenas se encontrou a Lei



Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul/PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

Complementar citada em nosso município vizinho (Nova Londrina), quando o correto deveria ser Lei Complementar 01/2022.

Do mesmo modo, o art. 4º estabelece nova remuneração aos Conselheiros Tutelares, mas não altera o art. 1º da Lei 612/2008, devendo constar expressamente que passará a ter a redação específica, já que a lei fala de porcentagem sobre salário mínimo.

Ainda de acordo com a técnica legislativa, estabelecida pela Lei Complementar 95/1998, art. 9º (com redação dada pela LC 107/2001), a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas, não devendo conter a expressão constante do art. 9º do Projeto “revogadas as disposições em contrário”, constando expressamente quais são elas.

Além disso, algumas outras observações podem ser feitas quanto ao português e técnica legislativa, como a palavra “súmula” pode ser retirada, deve ser verificado o emprego da palavra “agentes” e não deve ter hífen após a numeração dos artigos. Ex. Art. 1º (sem o hífen).

2.2 Da iniciativa legislativa

Quanto à iniciativa legislativa, constata-se adequada a iniciativa pelo Prefeito Municipal, pois a propositura quanto ao assunto em tela é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme se observa do art. 47, II e IV da Lei Orgânica do Município.

2.3. Da competência legislativa

Quanto à competência legislativa, observa-se que na estrutura federativa brasileira, impõe-se aos municípios a observância dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela Constituição Federal, cuja estrutura é dotada normas centrais que conferem homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>*

Na concretização da repartição das competências dos entes federados, a Constituição Federal previu as matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos Municípios, vejamos: **Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...).**

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 fortaleceu a autonomia dos municípios, no ensinamento de Celso Ribeiro Bastos, emprestando a estes entes quatro competências particularmente significativas: (i) auto-organização, através da existência de Lei Orgânica Municipal; (ii) auto-governo, através da eleição de prefeito e vereadores; (iii) faculdade normativa, através da capacidade de editar leis locais próprias ou legislação suplementar às leis estaduais e federais; (iv) auto-administração ou auto-determinação, através da administração e prestação de serviços de interesse local.

O presente projeto de lei se insere, efetivamente, na definição de interesse local, porque visa conceder a revisão e reajuste dos vencimentos dos servidores e membros do Conselho Tutelar.

Desta forma, cumpriu-se adequadamente os requisitos de competência legislativa para o projeto analisado.

2.4. Da legislação pertinente

O projeto de lei busca a revisão geral anual no percentual de 4,77% (quatro inteiros e setenta e sete por cento), a ser aplicado a todos os servidores efetivos do quadro geral, cargos em comissão e contratos temporários, sendo que o percentual corresponde a inflação entre janeiro e dezembro de 2024, medido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE), conforme consta do art. 1º do Projeto.

Visa também conceder reajuste de 6,27% (seis inteiros e vinte e sete centésimos por cento) sobre os vencimentos dos profissionais do magistério, nos termos da Lei Federal nº 11.738/2008 e conforme estabelecido na Portaria nº 77, de 29 de janeiro de 2025, do Ministério da Educação.



Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

E ainda, visa assegurar aos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, integrantes do quadro geral previsto na Lei Complementar nº 80/2017 (lei inexistente – a qual deveria ser LC 01/2022), o piso salarial de R\$ 3.036,00 com repercussão nos demais níveis de carreira, conforme anexo III do Projeto.

Visa ainda estabelecer a remuneração dos membros do Conselho Tutelar em R\$ 1.897,50, embora não tenha alterado a redação do art. 1º da Lei Municipal 612/2008, e atualizar o vencimento dos servidores inativos do município, aposentados e pensionistas, alterando os anexos IV e V da lei 1276/2019, anexo III da LC 01/2022 e tabela prevista no art. 9º da LC 02/2022.

Por fim, visa autorizar o Executivo a pagar a diferença salarial referente a revisão anual aplicada no ano de 2023 em relação à aplicação do piso do magistério na carreira também relativa ao ano de 2023, correspondente ao percentual de 8,52%, o qual deverá ser pago em parcela única até o 5º dia útil de março de 2025.

2.4.1. Revisão geral anual e reajuste

Observa-se que a revisão geral da remuneração consiste na recomposição do valor da moeda, de seu poder aquisitivo, diminuído pelas perdas inflacionárias. A Constituição Federal a respeito do assunto prevê que:

Art. 37. 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: (...)
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**.

Como se vê, a recomposição da inflação deve ser feita em data e em índice único para todos os servidores.

É importante esclarecer que há distinção entre **revisão geral anual** e **reajuste remuneratório**. O reajuste ou aumento de vencimentos vem a ser o aumento real da remuneração, equivalente a acréscimo financeiro que permite a elevação do



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>*

poder aquisitivo. Contudo, o índice utilizado deveria ser o IPCA, e não o INPC, a não ser que a obrigatoriedade conste de alguma normativa municipal, a qual os Vereadores devem questionar o executivo.

Observa-se que aos profissionais do magistério não está prevista a revisão anual geral, o que está incorreto, pois tal índice deve ser dado a todos os servidores, inclusive os professores. Em razão disso, ficou errada a concessão de reajuste de 6,27% aos mesmos, pois deveria ser dado aos mesmos 4,77% de revisão anual e 1,50% de reajuste, se fosse o caso, para chegar ao piso nacional.

Acontece que, como se sabe, a grande maioria dos profissionais de educação de Itaúna do Sul, se não a totalidade, já recebem valor bem superior ao piso nacional e, se concedido tal reajuste a todos os servidores da categoria, deverá ser dado o mesmo percentual a todos os servidores do Município, para ocorrer a isonomia, princípio inclusive que consta no texto da mensagem anexa ao Projeto. Isso por que até onde se sabe, a classe de professores no Município de Itaúna do Sul é que a possui os melhores rendimentos/melhor plano de cargos e carreiras, e embora não tenha sequer 40 profissionais da área, representa quase 50% de toda a folha de pagamento do Poder Executivo.

4.2.2. Piso nacional do magistério e tratamento uniforme aos demais servidores

Embora o Projeto esteja prevendo reajuste diferente para os profissionais do magistério, vale acentuar que não há obrigatoriedade da concessão a todos eles, muito menos com relação ao ano de 2023, conforme previsto no art. 8º, no percentual de 8,52% (referente a todo o ano de 2023,) a qual será paga de uma só vez, conforme consta do Projeto de Lei.

Sobre o reajuste do piso do magistério, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, já se manifestou nos seguintes termos:

ACÓRDÃO Nº 1011/21 - Tribunal Pleno Consulta. Índice de despesas com pessoal ultrapassado. Possibilidade de adequação dos vencimentos dos profissionais do magistério ao piso salarial nacional da categoria. Distinção entre os profissionais que recebem e os que não recebem o piso. Limitações de adequação em ano eleitoral.



Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

(...) Pelo aumento a ser aplicado, decorrente de imposição legal, deve-se assegurar que nenhum profissional do magistério receba vencimentos iniciais em patamar inferior ao piso nacional anualmente fixado. Não se trata, portanto, de espécie de reajuste geral anual para toda carreira do magistério público.

Nesse viés, inexiste fundamento jurídico para que se estenda aos demais integrantes da carreira o índice de reajuste devido aos profissionais que, contrariamente à lei, percebem vencimentos abaixo do piso (...)

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em: I - Conhecer a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I.1 - o Município deve promover o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica para adequação ao piso salarial nacional, mesmo que esteja ultrapassando o limite de despesas com pessoal;

I.2 - o fato de um Município se encontrar em dificuldades orçamentárias e financeiras não o exime do dever legal de promover o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica para adequação ao piso salarial nacional, ficando responsável por requisitar auxílio da União;

II - caso o Município tenha extrapolado o índice de despesas com pessoal, a concessão de reajuste para cumprimento às disposições da Lei nº 11.738/08 deve abranger apenas os profissionais do magistério que percebam vencimentos iniciais fixados em patamar inferior ao piso salarial nacional;

III - o aumento salarial do magistério público da educação básica deve ser limitado ao índice inflacionário, se concedido no período de cento e oitenta dias que antecedem as eleições municipais. Visando o cumprimento da Lei nº 11.738/08, o reajuste dos vencimentos iniciais para adequação ao piso salarial nacional deve ocorrer somente após o término do ano eleitoral, sendo indevida a percepção retroativa da diferença de valores (...) (Acórdão na íntegra anexo ao Parecer).

ACÓRDÃO N° 3114/24 - Tribunal Pleno Denúncia. Município de Santa Isabel do Ivaí. Piso salarial profissional do magistério público da educação básica. Aplicação da Lei Federal 11.738/2008 e Portaria n.º 67/22 do Ministério da Educação.



Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

Consulta n.º 18996-3/22 deste Tribunal. Concessão do reajuste do piso salarial dos professores, bem como a restituição dos valores devidos aos profissionais do Magistério que atualmente recebem remuneração inferior ao mínimo nacional. Procedência com expedição de recomendação.

(...) Pois bem, entendo que a **municipalidade deverá realizar o pagamento retroativo apenas aos servidores que recebem remuneração inferior ao mínimo nacional**, com o devido reajuste, em virtude da essencialidade em assegurar o salário-mínimo nacional aos docentes, com base na Lei n.º 11.738/2008 enquanto não for estabelecido Lei específica. (...) I- **Conhecer** a presente Denúncia para, no mérito, julgar pela **PROCEDÊNCIA**, com a concessão do reajuste do piso salarial dos professores, bem como a restituição dos valores devidos aos profissionais do Magistério que atualmente recebem remuneração inferior ao mínimo nacional no **MUNICÍPIO DE SANTA ISABEL DO IVAÍ**.

ACÓRDÃO Nº 3666/17 - Tribunal Pleno. Consulta. Reajuste salarial professor. ratificações. Não incidência de efeito cascata. O reajuste não incide automaticamente sobre as demais gratificações, mas somente para o piso. Incidência quando calculadas pelo piso. Caso contrário, dependem de lei.

(...) **a)** Quando for decretado o novo piso salarial dos professores, pelo Governo Federal, o percentual concedido terá o efeito cascata para todas as gratificações (Progressão, Graduação, etc), ou o reajuste será somente para o piso? R: **Não. O reajuste não incide automaticamente sobre as demais gratificações, mas somente para o piso.** **b)** Se a concessão do reajuste for somente para o piso salarial, descartando assim as gratificações, qual a legalidade e quando será a reposição das gratificações? R: (...) **o percentual concedido a título de reajuste deverá, em tese, incidir sobre o piso. As gratificações, quando fixadas em percentual do piso, terão, consequentemente, igual aumento, caso contrário, terão que se socorrer do mecanismo normativo exigido pela Lei Orgânica do Município para a concessão de reajuste de remuneração dos servidores.**"

ACÓRDÃO Nº 2270/18 - Tribunal Pleno. EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Lei do piso. Magistério. Resposta já fornecida por esta Corte em outra consulta com efeitos normativos. Apreciação para complementação. (...) Em razão disso, a resposta à primeira parte da dúvida suscitada pelo Consulente é sim, **é obrigação do Município repassar os reajustes do piso nacional; a resposta**



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>*

à segunda parte é de que esses reajustes atingirão apenas os vencimentos básicos sem promover reflexos sobre as demais vantagens e gratificações, tampouco sobre efetivação de reescalonamento, já que estruturação é prerrogativa dos entes federativos, não estando atrelada ao piso salarial. (...)

ACÓRDÃO Nº 695/24 - Tribunal Pleno - Consulta. Município de Paranacity. Questionamentos acerca do piso salarial profissional do magistério público da educação básica, ante a nova Lei do FUNDEB. Conhecimento e Resposta.

(...) A lei 11.738/2008 tem por finalidade regulamentar o piso salarial nacional profissional, ou seja, o menor salário a ser pago aos professores da educação básica em todo o país, o qual não poderá ser inferior ao estabelecido em lei e no regulamento do Ministério da educação. Destarte, exclui-se da finalidade de aludida lei a correção que se queira dar a todos os demais níveis e classes de eventual carreira do magistério nos diversos entes federados. Logo, a correção aplicada aos salários dos professores da educação básica, visando a equiparação dessas remunerações ao piso nacional profissional, não se aplica ao pagamento de subvenções relativas ao incremento de plano de cargos e salários por parte dos entes públicos em relação aos servidores da educação. (...)

A Súmula Vinculante nº 42 do Supremo Tribunal Federal veda a vinculação ou equiparação automática de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária.

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, conforme decisões de 2025, vem decidindo reiteradamente que não é obrigatório o pagamento do piso nacional em efeito cascata, podendo ser previsto em lei municipal, vejamos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO. PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO. LEI FEDERAL N. 11.738/2008. VINCULAÇÃO AUTOMÁTICA NA TABELA DE VENCIMENTOS DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA VINCULANTE N. 42. AUTONOMIA MUNICIPAL. RECURSO PROVIDO.1. O Município de Laranjeiras do Sul/PR interpôs recurso inominado contra a sentença que condenou a Administração municipal a instituir o piso nacional da educação, garantido pela Lei Federal n. 11.738/2008, em favor da tabela de vencimento dos professores, bem como a pagar as diferenças retroativas. 2. O ponto central em



Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

exame recai sobre a possibilidade de o piso salarial nacional instituído pela Lei Federal n. 11.738/2008 ser utilizado como base de cálculo automaticamente à tabela de vencimentos dos servidores do magistério municipal, sem violar a Súmula Vinculante n. 42 do STF e a autonomia municipal.³ A Súmula Vinculante n. 42 do STF veda a vinculação ou equiparação automática de vencimentos de servidores municipais a índices federais de correção, preservando a autonomia dos entes federados para fixar a remuneração de seus servidores, com base nas finanças locais.⁴ A aplicação automática do piso nacional do magistério, nos moldes da Lei Federal n. 11.738/2008, para reajustar a tabela de vencimentos dos servidores municipais, fere a autonomia municipal e o princípio da separação dos poderes, conforme precedentes recentes do STF (Rcl n. 69.156/PR e Rcl n. 59.757/PR).⁵ Recurso inominado conhecido e provido. (TJPR - 6ª Turma Recursal dos Juizados Especiais - 0005622-18.2023.8.16.0104 - Laranjeiras do Sul - Rel.: JUÍZA DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUÍZAADOS ESPECIAIS LUCIANA FRAIZ ABRAHAO - J. 14.02.2025)

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO COLETIVA AJUIZADA PELO SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO IGUAÇU. PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO. INEXISTÊNCIA DE EFEITO CASCATA AUTOMÁTICO. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO. I. CASO EM EXAME Apelação interposta pelo Sindicato dos Servidores Públicos do Município de São Miguel do Iguaçu contra sentença que julgou improcedentes os pedidos formulados em Ação Coletiva. Pretensão inicial consistia no reconhecimento do efeito cascata, com aplicação automática do aumento do Piso Nacional do Magistério a todos os níveis do plano de cargos e progressões funcionais, bem como na retificação das tabelas e indenização pelas diferenças salariais. Sentença de improcedência mantida sob o fundamento de que a legislação municipal não assegura os efeitos pretendidos. II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO A questão em discussão consiste em verificar se as Leis Municipais nº 2.705/2015 e 2.681/2015 instituíram efeito cascata ao aumento do Piso Nacional do Magistério sobre todos os níveis do plano de cargos e progressões funcionais. III. RAZÕES DE DECIDIR Não houve cerceamento de defesa, pois a realização de prova pericial contábil não era imprescindível à solução da lide, considerando que o ponto central da controvérsia era a interpretação das normas legais. O artigo 2º, §1º, da Lei Federal nº 11.738/2008, estabelece o Piso Nacional do Magistério como vencimento inicial das carreiras do magistério público, sem previsão de aplicação automática em todos os níveis da carreira ou sobre vantagens e gratificações, salvo se disposto em legislação local. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 4.167, reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 11.738/2008, condicionando a aplicação de seus efeitos às disposições de cada ente federativo. A jurisprudência do Superior



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>*

Tribunal de Justiça, consolidada no Tema 911, ratifica que a incidência automática do piso em todas as classes e níveis do plano de carreira depende de previsão expressa nas normas locais. A legislação municipal analisada não contém previsão de reajuste automático do piso em toda a carreira, apenas estabelecendo critérios mínimos alinhados à legislação federal. As alterações promovidas pela Lei Municipal nº 3.078/2018 reforçam a ausência de efeito cascata automático. IV. DISPOSITIVO Recurso conhecido e desprovido. Dispositivos relevantes citados: art. 93, IX, da CF; artigo 370 do CPC; e artigo 2º, § 1º, da Lei Federal nº 11.738/2008. Jurisprudência relevante citada: STF, ADI nº 4.167; e STJ, Tema 911. (TJPR - 5ª Câmara Cível - 0005164-69.2019.8.16.0159 - São Miguel do Iguaçu - Rel.: SUBSTITUTO MARCELO WALLBACH SILVA - J. 18.02.2025)

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO. PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO. LEI FEDERAL N. 11.738/2008. VINCULAÇÃO AUTOMÁTICA NA TABELA DE VENCIMENTOS DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA VINCULANTE N. 42. AUTONOMIA MUNICIPAL. RECURSO PROVIDO.1. O Município de Sarandi/PR interpôs recurso inominado contra a sentença que condenou a Administração municipal a instituir o piso nacional da educação, garantido pela Lei Federal n. 11.738/2008, em favor da tabela de vencimento dos professores, bem como a pagar as diferenças retroativas.2. **O ponto central em exame recai sobre a possibilidade de o piso salarial nacional instituído pela Lei Federal n. 11.738/2008 ser utilizado como base de cálculo automaticamente à tabela de vencimentos dos servidores do magistério municipal, sem violar a Súmula Vinculante n. 42 do STF e a autonomia municipal.**3. A Súmula Vinculante n. 42 do STF veda a vinculação ou equiparação automática de vencimentos de servidores municipais a índices federais de correção, preservando a autonomia dos entes federados para fixar a remuneração de seus servidores, com base nas finanças locais.4. A aplicação automática do piso nacional do magistério, nos moldes da Lei Federal n. 11.738/2008, para reajustar a tabela de vencimentos dos servidores municipais, fere a autonomia municipal e o princípio da separação dos poderes, conforme precedentes recentes do STF (Rcl n. 69.156/PR e Rcl n. 59.757/PR).5. Recurso inominado conhecido e provido. (TJPR - 6ª Turma Recursal dos Juizados Especiais - 0006890-36.2023.8.16.0160 - Sarandi - Rel.: JUÍZA DE DIREITO DA TURMA RECURAL DOS JUÍZAADOS ESPECIAIS LUCIANA FRAIZ ABRAHÃO - J. 07.02.2025)

Acontece que se for dado reajuste a todos os servidores do magistério, inclusive aqueles que percebem remuneração acima do piso nacional, estará se violando o princípio da isonomia com os demais servidores do município, pois o



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>*

reajuste para determinado setor (professores), só poderia ser dado se este estivesse defasado, o que não é o caso, já que a classe dos professores de Itaúna do Sul é a que possui a maior remuneração.

Desse modo, caso tenha algum profissional do setor de magistério que tenha percebido remuneração inferior ao piso no ano de 2023, poderá ser constar no projeto, mas não há que se falar de pagamento de reajuste de 8,52% a todos os profissionais da área, uma vez que não é obrigatório ser pago o valor pelo Município e não haveria tratamento uniforme com os demais servidores, que não possuem reajuste há anos.

Nesse sentido, a Lei Orgânica estabelece que:

Art. 68. O Município instituirá no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira, cargos e salários para os servidores da administração pública direta, das autarquias e fundações públicas.

§ 1º. O Município oferecerá, de acordo com suas possibilidades, aos servidores e seus dependentes, planos médicos especializados de saúde, na razão de 70%(setenta por cento) a suas expensas e 30%(trinta por cento) das dos funcionários da municipalidade, mediante contribuição mensais dos servidores.

§ 2º. O Regime Jurídico e os planos de carreira do servidor público decorrerão dos seguintes fundamentos:

I - valorização e dignificação da função;

II - profissionalização e aperfeiçoamento;

III - constituição de quadro dirigente, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores, em consonância aos critérios profissionais e éticos, especificamente estabelecidos;

IV - sistema de mérito, efetivamente apurado para ingresso no serviço público e avanço progressivo e desenvolvimento na carreira;

V - remuneração adequada à complexidade e responsabilidade das tarefas e à capacitação profissional;

VI - tratamento uniforme aos servidores, no que se refere à concessão de índices de reajustes ou outros tratamentos remuneratórios ou de avanço progressivo.

§ 3º. A lei assegurará aos servidores da administração direito da isonomia de vencimentos para cargos iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre



Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

os de servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

Vale acentuar que no ano passado foi dado reajuste escalonado sobre o piso à toda a categoria do magistério, mesmo sem obrigatoriedade, sendo que os demais servidores apenas receberam a revisão anual em percentual bem inferior, **desrespeitando assim o tratamento uniforme aos demais servidores, previsto no art. 68, § 2º, VI da Lei Orgânica Municipal.**

Observa-se ainda que em 2023 não havia índice de pessoal para aumento, sendo que em agosto, setembro e outubro de 2023, o índice extrapolou mais de 54%, chegando a 54,41%, razão pela qual se acredita-se não se tenha estabelecido o piso do magistério naquele ano. Por isso, não é cabível o pagamento da diferença entre a revisão geral anual e o piso nacional a todos os professores referente ao ano de 2023, previsto no art. 8º do Projeto de Lei, podendo, no entanto, se for o caso, a municipalidade realizar o pagamento retroativo apenas aos servidores que recebem remuneração inferior ao mínimo nacional naquele ano, com o devido reajuste, em virtude da essencialidade em assegurar o salário-mínimo nacional aos docentes, com base na Lei n.º 11.738/2008.

4.2.3. Agentes Comunitários de Saúde e Agente de Combate às Endemias

No mesmo sentido, quanto aos Agentes Comunitários de Saúde e de Endemias, inicialmente pode-se ressaltar que o número da Lei Complementar está errada e deve ser analisado com cautela o disposto no art. 3º, para não acontecer situação igual ao que ocorreu com o do quadro do magistério, inclusive com desrespeito a nossa Lei Orgânica, em relação ao princípio da isonomia com os demais servidores.

Sinceramente, esta advogada passou o final de semana analisando o Projeto e não teve tempo hábil para analisar o Projeto sobre este item, em razão das incongruências existentes no projeto e nos documentos juntados a ele, embora tenha sido pressionada a entregar o parecer na segunda-feira. Como o Projeto apresenta



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>*

inúmero erros, impede a sua votação na segunda-feira, razão pela qual o item será analisado novamente.

Contudo, junta neste momento, decisões do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e o do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, para análise inicial pelos Vereadores, especialmente os que compõem as Comissões permanentes, que devem analisar o Projeto e também a certidão de impacto-orçamentário, questionando as consequências do artigo e se os valores foram computados para confecção dos cálculos e índice de pessoal.

ACÓRDÃO N° 64/24 - Tribunal Pleno. Consulta. Efeitos da Emenda Constitucional nº 120/2022 no que concerne à remuneração dos ocupantes dos cargos efetivos de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias. Conhecimento e resposta da Consulta. (...)

Eventuais diferenças salariais atinentes à adequação das despesas públicas municipais em decorrência da implementação do disposto na Emenda Constitucional nº 120/22, e regulamentações que sobrevenham, dependem de lei formal municipal para a sua implementação, nos termos do art. 37, inciso X da Constituição Federal. (...)

A Emenda Constitucional nº 120/2022 possui aplicabilidade imediata, no que tange à necessidade de pagamento do piso nacional, e, portanto, os entes subnacionais devem cumprir os seus termos, ainda que restem pendentes questões a serem regulamentadas. Assim, é permitido o pagamento de eventuais diferenças até o atingimento do padrão básico de remuneração e demais direitos estabelecidos pela norma constitucional e pela legislação federal para os ACS e ACE independentemente de autorização legislativa municipal, cabendo ao poder executivo a sua adequada contabilização e fixação da rubrica. (...)

A readequação da tabela de vencimentos dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, sujeitos ao regime estatutário, para fins de fazer incidir benefícios correlatos sobre o piso salarial, tais como recomposições, ascensões, progressões e quinquênios dependerá do que estiver disposto na legislação local de cada ente federativo, em observância ao princípio da legalidade encartado no art. 37, caput, da Constituição Federal e à autonomia municipal para dispor sobre o regime de seus servidores. (...)

ACÓRDÃO N° 501/24 - Tribunal Pleno. Consulta. Município de Capitão Leônidas Marques. Dúvida a respeito da aplicação da parcela extra dos recursos recebidos na forma de assistência financeira complementar paga pela União aos entes da federação para a



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>*

finalidade de assegurar o pagamento do piso salarial aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias. Possibilidade de utilização dos recursos da assistência financeira para o aprimoramento das condições de trabalho dos agentes. **Possibilidade de estabelecimento de padrão remuneratório aos agentes independentemente da existência de sobras referentes aos repasses financeiros pela União a título de assistência financeira.**

(...) O ente da federação pode estabelecer “vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho” dos ACS e ACE, conforme art. 198, §7º, da Constituição Federal, independentemente da existência de sobras referentes aos repasses da União (...)

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. PISO SALARIAL DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. RECURSO PROVIDO. REEXAME NECESSÁRIO NÃO CONHECIDO.I. Caso em exame1. Apelação cível interposta contra sentença que julgou improcedente o pedido de correção do valor do vencimento-base dos agentes comunitários de saúde, visando a atribuição do piso salarial profissional nacional, com solicitação de pagamento retroativo e reflexos em diversas verbas trabalhistas. II. Questão em discussão2. A questão em discussão consiste em saber se é devida a correção do valor do vencimento-base dos agentes comunitários de saúde, com pagamento retroativo e reflexos em outras verbas, em razão da não observância do piso salarial nacional estabelecido pela legislação pertinente. III. Razões de decidir3. A sentença de improcedência foi fundamentada na natureza dos direitos individuais homogêneos, que não se sujeitam à remessa necessária.

4. O piso salarial deve ser considerado como vencimento inicial da carreira, sem reflexo imediato sobre outras vantagens e gratificações, a menos que previsto em legislação local.5. A complementação de salário possui natureza temporária e não deve ser utilizada como base de cálculo para benefícios e progressões.6. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da aplicação do piso salarial nacional aos servidores estatutários, conforme o Tema 1132. IV. Dispositivo e tese 7. Apelação cível conhecida e provida. Reexame necessário não conhecido. Tese de julgamento: **O piso salarial nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias deve ser considerado como o vencimento inicial da carreira, devendo a complementação de salário ser tratada como verba temporária e não como base de cálculo para demais benefícios e gratificações, respeitando a legislação municipal aplicável.** Dispositivos relevantes citados: CR/1988, art. 198, § 5º; Lei nº 11.350/2006, art. 9º-A; Lei nº 12.994/2014; Lei nº 13.708/2018; EC nº 120/2022. Jurisprudência relevante citada: STJ, REsp n. 1.374.232/ES, Rel. Min. Nancy Andrichi, Terceira Turma, j.



Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

26.09.2017; STF, RE 1.279.765, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 19.10.2023;
STJ, REsp n. 173.643/GO, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 14.08.2018;
STJ, AgInt no AREsp n. 1.410.128/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, j.
22.04.2020; STJ, AgInt nos EDcl no REsp n. 2.055.416/SC, Rel. Min. Sérgio Kukina,
Primeira Turma, j. 25.09.2023; Súmula Vinculante nº 17. (TJPR - 2ª Câmara Cível -
0000325-43.2023.8.16.0132 - Peabiru - Rel.: DESEMBARGADOR JOÃO DOMINGOS
KÜSTER PUPPI - J. 18.02.2025)

4.2.4. Lei de Responsabilidade Fiscal e Impacto-orçamentário

Embora tenha sido juntada certidão de impacto-orçamentário, a mesma não equivale ao que está no projeto, pois consta que na mesma que será dado reajuste a todos os servidores no mesmo percentual de 1,50%, o que diverge do projeto. Sabe-se que de boca, o Projeto seria alterado na sexta-feira, mas até a confecção deste parecer não havia sido alterado.

Vale acentuar que é essencial a análise se a proposta se encontra dentro dos índices previstos na Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que limita os gastos com o pessoal no poder executivo municipal, no percentual de 54% da receita corrente líquida (artigo 20, inciso III, alíneas "a" e "b").

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) estabelece o teto de 54% da receita corrente líquida (RCL) para os gastos com pessoal nos municípios e determina que o Tribunal de Contas emita alerta quando o município ultrapassa o teto de 54% da receita e também nos casos em que há a extração de 95% e de 90% daquele limite.

Vale acentuar que a Constituição Federal e a LRF impõem vedações ao município que exceder o percentual de 95% (noventa e cinco por cento) do limite com gastos com pessoal, impedindo as seguintes medidas: concessão de vantagens, aumentos, reajuste ou adequações de remuneração a qualquer título; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal, ressalvada reposição de aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>*

educação, saúde e segurança; e contratação de hora extra, ressalvadas as exceções constitucionais (parágrafo único do artigo 22 da LRF).

Para os municípios que ultrapassaram o limite de 54% da RCL, além das vedações da LRF, a Constituição impõe a redução do gasto com pessoal. Nos parágrafos 3º e 4º do artigo 169, a Carta determina que o Poder Executivo deverá reduzir em, pelo menos, 20% os gastos com comissionados e funções de confiança. Caso isso não seja suficiente para voltar ao limite, o município deverá exonerar os servidores não estáveis. Se, ainda assim, persistir a extração, servidores estáveis deverão ser exonerados. Nesse caso, o gestor terá dois quadrimestres para eliminar o excedente, sendo um terço no primeiro, adotando as medidas constitucionais.

Nesse sentido a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que:

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:



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>*

- 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.

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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou





Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
 - II - Estados: 60% (sessenta por cento);
 - III - Municípios: 60% (sessenta por cento).**
- (...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...)

- III - na esfera municipal:**
 - a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
 - b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.**
- (...)

Art. 21. É nulo de pleno direito:



Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

- 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; (...)

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADI 2238)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADI 2238)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá:

- I - receber transferências voluntárias;



II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e

II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente.

Observa-se que foi juntado ao Projeto a estimativa de impacto-orçamentário-financeiro, contudo, nela constam informações divergentes ao que consta no Projeto, pois trata de reajuste a todos os servidores e não fala nada a respeito dos Agentes de Saúde e de Combate às Endemias e dos vencimentos dos inativos, aposentados e pensionistas (previsto no art. 3º e art. 6º).

Além disso, embora diga que conste os valores referentes ao retroativo de 2023 referente à diferença do piso salarial, não fica claro qual será o valor a ser pago e o impacto que isso vai causar no orçamento.

Cabe ainda aos vereadores verificarem junto ao Setor Contábil do Poder Executivo se a declaração emitida, que se encontra anexa ao Projeto, está correta, pois nela consta informações diferentes do projeto, devendo haver questionamento quanto o reajuste de todos os servidores, piso dos agentes de saúde e combate às endemias e o piso nacional do magistério de 2023.

Além disso, é essencial pelos mesmos a verificação quanto ao limite prudencial previsto na LRF (art. 22, parágrafo único), devendo ser questionada a Contadora quanto aos índices ali constantes, pois consta que “não havendo aumento



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>*

de despesa e incremento de serviços públicos, não há qualquer entrave jurídica e administrativa para o repasse da recomposição salarial dos funcionários na ordem de 6,27% ref. ao INPC 2024 e mais o reajuste” (doc. anexo), pois em 2025 o índice ficará em 50,45% e em 2026 e 2027 ficarão acima do limite prudencial – 51,43% e 52,43%.

Vale acentuar que não consta nada a respeito da previsão contida no art. 3º do Projeto sobre os agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, devendo ser questionado a respeito.

Por fim, é importante ressaltar que a análise do mérito compete aos Nobres Vereadores, devendo ser emitido parecer pela Comissão de Justiça e Redação Final, comissão responsável pela conclusão da legalidade e constitucionalidade ou não da matéria e também parecer pela Comissão de Finanças e Orçamento.

2.5. Do procedimento

Cumpre esclarecer que a emissão deste parecer jurídico não substitui, de forma alguma, o parecer das Comissões especializadas, eis que estas são compostas por representantes do povo. Sendo assim, a opinião jurídica exarada no Parecer em tela não possui força vinculante, podendo os seus fundamentos serem ou não utilizados pelos membros desta Casa de Leis.

Nesse sentido, o projeto de lei deve ser submetido às comissões permanentes atinentes à sua matéria, sendo elas a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (art. 75), e finalmente, pela Comissão de Finanças e Orçamento, nos termos do art. 82, todos do Regimento Interno desta Casa de Leis, devendo a matéria ter duas discussões. Quanto à urgência, cabe a análise da mesma pelos Vereadores, embora fique claro que esta advogada possui o entendimento que diante da complexidade do Projeto e das consequências que ele pode advir ao erário público, não cabe a sua votação em regime de urgência.

Ainda, caso o Projeto sofra alguma alteração pelo Poder Executivo na data de hoje, o mesmo não poderá ser votado nesta data, em razão do disposto no art. 212



do Regimento Interno da Câmara Municipal de Itaúna do Sul, ante a ausência de prazo e publicidade ao Projeto.

Por se tratar de projeto de lei complementar e o mesmo deve ser aprovado por maioria absoluta, conforme estabelecem os arts. 69 da CF e art. 192 do Regimento Interno.

Nesse sentido, prevê a Lei Orgânica, em seu art. 24, que o Presidente da Câmara “*somente manifestará o seu voto, nas seguintes hipóteses: (...) II – quando a matéria exigir, para a sua aprovação, o voto favorável de dois terços ou da maioria absoluta dos membros da Câmara*”.

3. Parecer

Em análise, de cunho estritamente técnico jurídico, manifesta-se de forma contrária ao projeto, em razão dos apontamentos feitos nos itens 2.1, 2.4 (e seus sub-itens) e 2.5 deste parecer, ressaltando ainda que deve ser dada revisão anual no mesmo índice a todos os servidores, descontando-se o índice de 4,77% do percentual do reajuste dos professores e quanto ao reajuste do magistério, o mesmo só poderá ser concedido a toda a classe se for dado o mesmo índice a todos os demais servidores, em razão do princípio da isonomia e tratamento uniforme aos demais servidores. Caso não haja índice de pessoal suficiente para concessão a todos os servidores, o aumento somente poderá abranger os profissionais que percebam vencimentos iniciais fixados em patamar inferior ao piso salarial nacional, conforme ressaltado anteriormente. Quanto ao pagamento retroativo de 2023, o mesmo não pode ser pago a todos os servidores do magistério, pelas razões expostas. Além disso, o projeto deve ser arrumado pelos Vereadores ou pelo Executivo, nos seguintes pontos: em relação à Súmula, pois consta que o Projeto dispõe sobre agentes (quando deveria ser membros do Conselho Tutelar), no art. 3º o número da Lei Complementar está errada, no art. 4º deverá ter a nova redação do art. 1º da lei Municipal 612/2008, além disso, o impacto orçamentário está divergente do que consta no Projeto e deverá ser questionado quanto ao índice de pessoal dos anos de 2025, 2026 e 2027 ao Setor Contábil e o valor do impacto da diferença do piso



Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR
Fone/Fax: (44) 3436-1659
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

nacional do magistério referente ao ano de 2023 e se está previsto no impacto as disposições do art. 3º do Projeto de Lei, avaliando-se as consequências de tal norma. Além disso, devem questionar a utilização do índice IGPM ao invés do IPCA.

Anexo a esse Parecer, se encontra o Acórdão nº 1011/21 do Tribunal Pleno do TCE-PR na íntegra, notícia do CNM e parecer jurídico do mesmo órgão.

Por fim, ressalta-se que a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não vincula as Comissões, o plenário da Casa de Leis ou o julgamento a ser realizado pelos egrégios vereadores.

É o parecer.

Itaúna do Sul, 24 de janeiro de 2025.

Susana Lehmkuhl de Souza Anziliero
Susana Lehmkuhl de Souza Anziliero
Procuradora Jurídica
OAB-PR nº 40167



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N°: 441398/20

ASSUNTO: CONSULTA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MORRETES

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE MORRETES, OSMAIR COSTA COELHO,
SEBASTIAO BRINDAROLLI JUNIOR

RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 1011/21 - Tribunal Pleno

Consulta. Índice de despesas com pessoal ultrapassado. Possibilidade de adequação dos vencimentos dos profissionais do magistério ao piso salarial nacional da categoria. Distinção entre os profissionais que recebem e os que não recebem o piso. Limitações de adequação em ano eleitoral.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Morretes, através do então Prefeito Municipal¹, Sr. Osmair Costa Coelho, por meio da qual apresentou os seguintes questionamentos:

1. Pode o Prefeito Municipal autorizar o reajuste dos professores para o atendimento à Lei Federal nº 11.738 de 16.07.2008, caso o respectivo Município:

1.1. Esteja com índice de gasto com pessoal acima do limite legal permitido?

1.2. Não possua recursos financeiros para o pagamento desse aumento com gasto com pessoal nos próximos quadrimestres do último ano de mandato do atual Prefeito e, tampouco, para o pagamento no primeiro quadrimestre do primeiro ano da próxima gestão municipal?

¹ Gestor de 2017 a 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. No caso da possibilidade do reajustamento para o atendimento à Lei Federal nº 11.738 de 16.07.2008, na atual gestão:

2.1. Como isso poderá ser realizado, levando-se em consideração que há professores que estão percebendo o piso da Lei Federal nº 11.738 de 16.07.2008 e outros professores não estão recebendo o mencionado piso?

3. No caso da impossibilidade do reajustamento para o atendimento à Lei Federal nº 11.738 de 16.07.2008, na atual gestão:

3.1. Quando poderá ser realizado o reajustamento para o cumprimento à referida Lei Federal?

3.2. Deverá ser realizado de forma retroativa?

Houve a juntada aos autos de parecer jurídico², com conclusão nesses termos:

a) O Prefeito Municipal no atual período e sem recursos para o custeio da despesa com o reajuste não poderá autorizar o reajuste para o atendimento à Lei Federal nº 11.738 de 16.07.2008 em função de que o mesmo está proibido de realizar despesa dentro dos 180 dias anteriores ao final do mandato além de não poder contrair obrigação que não possa ser cumprida integralmente dentro desse ano de 2020;

b) O reajustamento poderá ocorrer no primeiro quadrimestre ou dentro do primeiro ano da próxima gestão sem a obrigatoriedade de pagamento retroativo do percentual previsto na Lei Federal nº 11.738 de 16.07.2008.

Por intermédio do Despacho nº 1031/20³, foi admitido o processamento da Consulta.

² Peça 15.

³ Peça 16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mediante a Informação nº 76/20⁴, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca relacionou as decisões sobre o tema encontradas no âmbito deste Tribunal.

Através do Despacho nº 944/20⁵, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização orientou que, depois de proferida decisão, retornem os autos àquela unidade, considerando eventual necessidade de alterações dos sistemas e dos critérios de fiscalização.

A Coordenadoria de Gestão Municipal assim concluiu (Informação nº 625/20⁶):

1. Os reajustes estão suspensos pela Lei Complementar 173/2020 cuja força normativa se sobrepõe à referida lei da indagação.

1.1. Acima dos limites legais o Município deverá obedecer às determinações constantes no Alerta do Tribunal de Contas, nos termos dos arts. 59 e 70 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

1.2. Questão respondida no item 1 e 1.1.

2. Os reajustes estão suspensos, conforme o item 1.

2.1. Resposta no item 1. Não poderá ser implementado.

3. Não poderá ser realizado na atual gestão nos termos do item 1 e dos prazos previstos na LC 173/2020. Considerando-se o estado de Alerta do Município tais orientações deverão ser arguidas naquela seara contábil. A princípio, a recuperação da economia será demorada o que implica em redução de gastos e na contenção nas despesas continuadas pela diminuição das receitas, mas isto demandará uma análise contábil em sede do Alerta, somada às determinações da LC 173/2020.

3.1. Tem-se que aguardar a normativa federal, isto é, se a Lei Complementar será prorrogada, por meio do Decreto Legislativo 6/2020 (que instituiu o estado de calamidade pública e seu prazo de vigência), será prorrogado, não é possível prever se haverá uma prorrogação ou não, mas é provável que ocorra tendo em vista a possibilidade de uma segunda onda da pandemia da Covid-19 que está ocorrendo no restante do mundo ocidental, Europa, Ásia e América do Norte.

⁴ Peça 18.

⁵ Peça 22.

⁶ Peça 23.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.2. Não poderá ser realizado pagamento retroativo, pois há suspensão dos reajustes pela LC 173/2020. Esta suspensão não acarreta o efeito avalanche dos pagamentos suspensos, mas sua postergação após o prazo de calamidade pública e, no caso do município, a viabilidade orçamentária.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 6/21⁷, manifestou-se pelo conhecimento em parte da Consulta e, no mérito, pelo oferecimento das seguintes respostas ao consulente:

1. O Município deve promover a adequação dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica ao piso nacional, ainda que esteja em extração do índice de despesa com pessoal, por se tratar de determinação legal expressa, hipótese ressalvada pelo art. 22, parágrafo único, I, da LRF. Em caso de dificuldades técnicas ou financeiras, a municipalidade deverá demandar auxílio federal para cumprimento da obrigação legal.

2. Se a revisão remuneratória dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica for realizada no período de cento e oitenta dias anteriores à eleição municipal, o aumento deverá ser limitado ao índice inflacionário, de forma a observar a vedação contida no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/1997, evitando-se, assim, o deferimento de aumento real à categoria. Nesse caso, posteriormente às eleições deverá ser promovida a majoração dos vencimentos do nível inicial da carreira do magistério para equipará-los ao piso nacional, sem que haja direito à percepção retroativa da diferença remuneratória.

⁷ Peça 24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. A concessão de revisão remuneratória para adequação ao piso nacional do magistério público da educação básica poderá ser limitada ao nível inicial da carreira, tendo em vista que inexiste obrigatoriedade legal de extensão do reajuste a todos os patamares do magistério da educação básica.

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Uma vez presentes os pressupostos regimentais⁸, ratifico o recebimento da Consulta, para respondê-la em tese.

Preliminarmente ao enfrentamento do mérito, ressalto que concordo com o Ministério Público de Contas no sentido de que os quesitos apresentados não adotam como pressuposto o regime jurídico especial e transitório estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 173/2020⁹, publicada em 28/05/2020. A Consulta foi protocolizada em 13/07/2020, quando, portanto, já estava em vigor referida lei. Porém, em nenhum momento foi feita menção a tal norma por parte do conselente ou do Procurador do Município subscritor do parecer jurídico que instruiu o feito.

Sendo assim, em que pese a circunstância de a Coordenadoria de Gestão Municipal ter delineado sua análise a partir daquela norma, entendo que as respostas devem estrita observância à exatidão dos limites definidos pelo peticionário.

⁸ Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno.
Regimento Interno do TCE/PR:

Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade conselente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

⁹ Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O primeiro questionamento versa acerca da possibilidade de um Prefeito Municipal autorizar reajuste para os professores, conforme determina a Lei nº 11.738/08, mesmo se o Município estiver com o índice de gastos com pessoal acima do limite legal permitido.

Pois bem. A Constituição Federal dispõe:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...)

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Art. 212-A. (...)

XII – lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública.

Todos os entes da federação devem atender ao cumprimento do piso salarial profissional do magistério público da educação básica. A matéria é de origem constitucional, de ordem pública e aplicação cogente.

A Lei nº 11.738/08 estabelece que, desde 2009, o piso nacional do magistério deve ser atualizado, anualmente, no mês de janeiro¹⁰, prevendo também que a União é responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento de tal piso, assessorando-o no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe, em síntese, que, se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite por ela previsto, o Município fica proibido de conceder vantagem, aumento, reajuste ou

¹⁰ Art. 5º. O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adequação de remuneração, salvo os que derivarem de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual¹¹.

Logo, na medida em que o reajuste salarial dos professores para adequação ao piso está respaldado em determinação legal específica, a Lei de Responsabilidade Fiscal não o veda, mesmo na eventualidade de que o Município tenha ultrapassado o limite de gastos com pessoal.

Esta Corte já teve a oportunidade de debater temática análoga, quando da apreciação dos processos de Consulta nº 43475-4/18¹² e nº 30413-7/19¹³.

Pelo Acórdão nº 1294/19-STP, fixou-se a seguinte tese relacionada à situação ora em apreço:

- A revisão geral anual é garantida pelo inc. X do art. 37 da Constituição Federal, sendo também expressamente ressalvada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo na hipótese de se ter ultrapassado o limite de gastos com pessoal, cabendo ao ente público adotar as medidas previstas no art. 23 para o retorno do gasto com pessoal ao limite previsto nos dois quadrimestres seguintes.

Já mediante o Acórdão nº 3864/19-STP, a resposta concedida no Acórdão nº 1294/19-STP recebeu complemento:

- Complementando a resposta concedida no Acórdão nº 1294/19-TP, nos termos do inciso I do art. 22 da LRF, o município que atingir o limite prudencial está autorizado

¹¹ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#); (...)

¹² Consulta formulada pelo Município de Ibaiti. Acórdão nº 1294/19-STP. Relator: Ivan Lelis Bonilha. Unânime. Votaram também Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, José Durval Mattos do Amaral, Fábio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares. Julg. 15/05/2019.

¹³ Consulta formulada pelo Município de Pinhalão. Acórdão nº 3864/19-STP. Relator: Ivan Lelis Bonilha. Unânime. Votaram também Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, José Durval Mattos do Amaral, Ivens Zschoerper Linhares e o Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca. Julg. 04/12/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a atualizar os vencimentos do magistério fixados em valor equivalente ao piso salarial nacional, em cumprimento à determinação contida na Lei Federal nº 11.738/2008.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 21, inciso II¹⁴, dispõe que é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão.

Quanto a esse dispositivo, cabe ressaltar que o aumento expressamente vedado é o que decorre de iniciativa própria do gestor, e não o que resulta da aplicação de lei, como no caso específico do atendimento ao piso do magistério, para o qual não há discricionariedade administrativa.

Concluo, portanto, em resposta à questão 1.1., acompanhando o Ministério Público de Contas, que o Município deve promover o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica para adequação ao piso salarial nacional, mesmo que esteja ultrapassando o limite de despesas com pessoal.

Outro questionamento refere-se acerca da possibilidade de um Prefeito Municipal autorizar reajuste para os professores, em atendimento à Lei nº 11.738/08, caso o Município não possua recursos financeiros para tanto nos últimos quadrimestres de seu mandato e, tampouco, no primeiro quadrimestre da próxima gestão.

Apesar de possuir viés de concretude cujo enfrentamento, segundo o Órgão Ministerial, exigiria profunda análise da situação e da gestão financeira do Município, entendo que a questão pode ser tomada objetivamente em tese, sob a ótica do que dispõe a própria Lei nº 11.738/08:

Art. 4º A União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no [inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos

¹⁴ Art. 21. É nulo de pleno direito: (...)

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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.

§1º O ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação de que trata o caput deste artigo.

§2º A União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos.

Cabe ao Município cumprir com seus deveres, nos termos constitucionais e legais e, se os recursos vinculados à educação são eventualmente insuficientes, surge a obrigação de solicitar auxílio da União para suprir tal insuficiência, de forma a se promover a satisfação do direito coletivo reconhecido. Inexiste conflito entre a lei que instituiu o piso do magistério e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, à vista do dispositivo supratranscrito e em resposta à questão 1.2., o fato de um Município se encontrar em dificuldades orçamentárias e financeiras não o exime do dever legal de promover o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica para adequação ao piso salarial nacional, ficando responsável por requisitar auxílio da União.

No questionamento 2, indaga-se que, sendo possível a aplicação do reajuste em atendimento à Lei nº 11.738/08, qual seria o procedimento a ser adotado, haja vista que alguns professores já recebem o piso salarial nacional, enquanto outros não.

Pelo aumento a ser aplicado, decorrente de imposição legal, deve-se assegurar que nenhum profissional do magistério receba vencimentos iniciais em patamar inferior ao piso nacional anualmente fixado.

Não se trata, portanto, de espécie de reajuste geral anual para toda carreira do magistério público. Nesse viés, inexiste fundamento jurídico para que se estenda aos demais integrantes da carreira o índice de reajuste devido aos profissionais que, contrariamente à lei, percebem vencimentos abaixo do piso.

Dúvida similar foi sanada por este Tribunal, por meio do Acórdão nº 1294/19-STP, já mencionado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2 – O município que ultrapassou o limite de gastos com pessoal é obrigado a estender a toda a carreira do magistério aumento decorrente do piso nacional do magistério (Lei Federal 11.738/2008)?

Segue a resposta ofertada:

Não. A Lei Federal 11.738/2008 fixou um valor mínimo a ser recebido pelo magistério, sendo vedado ao ente público que tenha ultrapassado o limite prudencial de gastos com pessoal estender o aumento, decorrente do reajuste do piso nacional do magistério, de forma automática aos vencimentos que estejam fixados em patamar superior.

Nessa toada, em resposta à questão 2, acompanho o opinativo do Órgão Ministerial no sentido de que, caso o Município tenha extrapolado o índice de despesas com pessoal, a concessão de reajuste para cumprimento às disposições da Lei nº 11.738/08 deve abranger apenas os profissionais do magistério que percebam vencimentos iniciais fixados em patamar inferior ao piso salarial nacional.

O último questionamento trata da hipótese de que, na impossibilidade de se conceder reajuste para atendimento à Lei nº 11.738/08 nos últimos quadrimestres do mandato, quando, então, poderia ser concedido e se deveria ser realizado de forma retroativa.

A Lei nº 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, dispõe:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

Extrai-se, portanto, que no período de cento e oitenta dias anteriores às eleições municipais, é vedado proceder à revisão geral da remuneração que exceda a recomposição da perda de poder aquisitivo ocorrida no decorrer do ano eleitoral.

Mediante o Acórdão nº 1216/19-STP¹⁵, proferido na Consulta nº 35063-4/16, esta Corte fixou a tese de que:

D) O aumento de salários acima do índice de inflação encontra óbice no art. 73, VIII, da Lei das Eleições, mesmo quando destinado à recomposição da remuneração dos professores para o piso nacional.

No voto condutor daquele Acórdão, o Relator esclareceu:

(...) no choque entre a norma que determina essa equiparação com aquela que proíbe a concessão de aumentos reais em período de vedação eleitoral, de natureza transitória e com uma finalidade especial, deve prevalecer essa última, a fim de que se evite o uso indevido desse poder discricionário pelo Chefe do Poder Executivo, durante as eleições, com o intuito de obter vantagem indevida.

Nessa senda, denota-se que, em atendimento à Lei nº 9.504/97, somente é possível conceder aumento salarial aos profissionais do magistério dentro

¹⁵ Consulta formulada pelo Município de Sapopema. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Votaram com o Relator os Conselheiros Artagão de Mattos Leão e José Durval Mattos do Amaral e o Auditor Tiago Alvarez Pedrozo. O Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães (voto vencido) divergiu parcialmente do relator, entendendo possível a adequação da remuneração dos professores ao piso nacional da categoria mesmo no período de 180 dias que antecedem o pleito eleitoral (questão nº 3). O Auditor Cláudio Augusto Kania votou pelo não conhecimento da Consulta. Julg. 08/05/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos cento e oitenta dias anteriores às eleições municipais, se não superar o índice inflacionário.

A partir dessa premissa, depreende-se que, para que se cumpra a Lei nº 11.738/08, deve ocorrer após o fim do ano eleitoral o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério visando equipará-los ao piso da categoria.

Tal majoração não deve ser proporcionada de forma retroativa, haja vista a expressa vedação legal de concessão de aumento real no período de cento e oitenta dias que antecedem as eleições.

Em suma, quanto à resolução da questão 3, acompanhando o Ministério Público de Contas, concluo que o aumento salarial do magistério público da educação básica deve ser limitado ao índice inflacionário, se concedido no período de cento e oitenta dias que antecedem as eleições municipais. Visando o cumprimento da Lei nº 11.738/08, o reajuste dos vencimentos iniciais para adequação ao piso salarial nacional deve ocorrer somente após o término do ano eleitoral, sendo indevida a percepção retroativa da diferença de valores.

3. DO VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1.1. O Município deve promover o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica para adequação ao piso salarial nacional, mesmo que esteja ultrapassando o limite de despesas com pessoal.

1.2. O fato de um Município se encontrar em dificuldades orçamentárias e financeiras não o exime do dever legal de promover o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica para adequação ao piso salarial nacional, ficando responsável por requisitar auxílio da União.

2. Caso o Município tenha extrapolado o índice de despesas com pessoal, a concessão de reajuste para cumprimento às disposições da Lei nº 11.738/08 deve abranger apenas os profissionais do magistério que percebam vencimentos iniciais fixados em patamar inferior ao piso salarial nacional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. O aumento salarial do magistério público da educação básica deve ser limitado ao índice inflacionário, se concedido no período de cento e oitenta dias que antecedem as eleições municipais. Visando o cumprimento da Lei nº 11.738/08, o reajuste dos vencimentos iniciais para adequação ao piso salarial nacional deve ocorrer somente após o término do ano eleitoral, sendo indevida a percepção retroativa da diferença de valores.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I.1 - o Município deve promover o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica para adequação ao piso salarial nacional, mesmo que esteja ultrapassando o limite de despesas com pessoal;

I.2 - o fato de um Município se encontrar em dificuldades orçamentárias e financeiras não o exime do dever legal de promover o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica para adequação ao piso salarial nacional, ficando responsável por requisitar auxílio da União;

II - caso o Município tenha extrapolado o índice de despesas com pessoal, a concessão de reajuste para cumprimento às disposições da Lei nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

11.738/08 deve abranger apenas os profissionais do magistério que percebam vencimentos iniciais fixados em patamar inferior ao piso salarial nacional;

III - o aumento salarial do magistério público da educação básica deve ser limitado ao índice inflacionário, se concedido no período de cento e oitenta dias que antecedem as eleições municipais. Visando o cumprimento da Lei nº 11.738/08, o reajuste dos vencimentos iniciais para adequação ao piso salarial nacional deve ocorrer somente após o término do ano eleitoral, sendo indevida a percepção retroativa da diferença de valores;

IV - após o trânsito em julgado, encaminhar à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 12 de maio de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 12.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

Prezados Prefeitos e Prefeitas,

O governo federal publicou, no dia 4 de fevereiro, a Portaria MEC [Ministério da Educação] 67/2022, onde indica o índice de reajuste do **piso nacional do magistério** em 33,24%. Caso atendido, o piso aumentaria de R\$ 2.886,24 para R\$ 3.845,34, medida que poder impactar os cofres municipais em mais de R\$ 30 bilhões apenas em 2022.

Contrariamente à Portaria, a própria Advocacia-Geral da União (AGU) já havia reconhecido que o critério de reajuste anual do piso do magistério foi revogado com a Lei 14.113/2020, que regulamentou o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), desatendida, dessa forma, a determinação do art. 212-A, inciso XII, da Constituição Federal, conforme já vinha alertando a Confederação Nacional de Municípios (CNM) ao governo e ao Congresso Nacional.

Diante dessas controversas, os gestores municipais têm sido alvo de intensas pressões para a adoção do chamado “novo piso do magistério”. Por outro lado, a CNM vem recebendo consultas diárias acerca da conduta a ser adotada pelos Municípios. Diante disso, no intuito de orientar as gestões locais sobre como proceder em relação ao reajuste, encaminho aos senhores e às senhoras o parecer anexo, assinado por reconhecidos advogados de Direito Financeiro/Tributário e Direito Administrativo consultados pela Confederação.

Resumidamente, o parecer jurídico disponibilizado conclui que, para a fixação de piso nacional para o magistério, é indispensável a edição de lei específica, novo marco regulatório. Ainda, como medida transitória, é sugerida a adoção do IPCA-E para atualização monetária do valor, praticado até a revogação da lei que lhe dava embasamento.

Desde já, ficam os gestores autorizados ao uso pleno do referido parecer, especialmente diante de infundadas exigências por parte das corporações profissionais e eventuais Entes públicos. Destaca-se que o material ficará também disponível no Espaço Exclusivo do Portal CNM.

Atenciosamente,

Paulo Ziulkoski
Presidente da CNM

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



PARECER CONSULTIVO

DA INCONSTITUCIONALIDADE DO REAJUSTE DO PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO POR MEIO DE PORTARIA MINISTERIAL

Consulente

Confederação Nacional de Municípios (CNM)

Consultados

Caliendo Advocacia

Curvelo Pasqualini Haeberlin Advogados Associados

De Porto Alegre/RS para Brasília/DF

15 de março de 2022

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



SÍNTESE

Atos administrativos editados por órgãos públicos federais (Parecer nº 00067/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU; Portaria Interministerial nº 10/2021; Parecer nº 2/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB, Portaria MEC nº 67/2022) propõem a aplicação do índice de reajuste do valor mínimo nacional por aluno/ano (VAAF-MIN), de 33,24%, como índice de reajuste para o piso nacional do magistério, o qual passaria de R\$ 2.886,24 para R\$ 3.845,34. Esses atos sugerem a utilização da Lei nº 11.494/2007, já revogada, enquanto a lei específica exigida pelo art. art. 212-A, inciso XII, da CF (dispositivo introduzido pela EC nº 108/2020) não for editada. Essa sugestão, controvertida inclusive por atos anteriores da própria CONJUR, é inconstitucional e ilegal, além de gerar cenário de instabilidade jurídica, mormente entre os Municípios. Para expor essas antijuridicidades, primeiro perpassarmos o quadro normativo do problema em questão. Ato contínuo, são expostos relevantes fundamentos que impedem o reajuste do piso salarial do magistério com base nos critérios anteriores ao novo marco regulatório do tema (a citada Emenda Constitucional e a Lei do Novo Fundeb). Esses fundamentos podem ser apresentados em dois grupos. No primeiro grupo, apresentam-se fundamentos que revelam a inconstitucionalidade da Portaria MEC nº 67/2022, quais sejam: (i) os limites de validade da Lei do Piso, com a edição da EC n. 108/2020, são questionáveis, uma vez que esta lei regulamenta o art. 60 do ADCT, que não mais subsiste na forma de sua redação anterior, além do que o novo texto constitucional remete a regulamentação do piso a uma lei futura e específica, sendo sólida a hipótese de que a Lei do Piso (sistema da EC nº 53/2006) não está recepcionada por esse novo sistema; (ii) ainda que se entenda válida a Lei do Piso, é inarredável que essa lei remete os critérios da atualização do piso à Lei do Antigo Fundeb, a qual, além de não ser uma lei nova e específica, encontra-se expressamente revogada, de modo que há um vácuo legislativo neste ponto; (iii) uma Portaria Interministerial, que possui a natureza de ato normativo de caráter administrativo, não pode suprir esse vácuo legislativo, sob pena de violação frontal ao princípio da legalidade e da hierarquia das normas; (iv) o direito não admite norma sem disposição, e a atualização pelo VAAF-MIN carece de disposição; (v) há interferência do Poder Executivo Federal no orçamento de outros poderes, em contrariedade à jurisprudência do STF; e (vi) o entendimento suscita externalidades econômicas e éticas negativas. No segundo grupo, apresentam-se fundamentos que tratam da base de cálculo do piso do magistério, quais sejam: (i) não há lei vigente que trate de forma clara e expressa sobre a base de cálculo do piso do magistério; (ii) a Lei nº 14.113/2020, ao revogar a Lei nº 11.494/2007, não reativou a Lei nº 9.424/96 de forma expressa, e o instituto da reprimiriação tácita vai de encontro ao art. 2, § 3º, da LINBD; e (iii) é necessária lei específica que trate do tema (lembra-se, no ponto, a tramitação do PL nº 2.075/2021, que sugere como correção do piso o INPC com base em análises econômicas). Ao final, conclui-se que: (i) é necessária uma nova regulamentação legal para a atualização do piso nacional do magistério, de caráter específico, com qualidade de lei em sentido estrito e alinhada ao novo marco regulatório; (ii) a utilização da atualização do piso conforme o marco regulatório anterior ofende o ordenamento jurídico, pois reprimiria, pela via hermenêutica, regra expressamente revogada – a rigor, sequer existente no mundo jurídico –, sendo inviável o reconhecimento de qualidade de “norma” (disposição ao qual se dá um significado capaz de coerção) sem a respectiva disposição, o que equivaleria conceder eficácia sem validade e validade sem existência; e (iii) na ausência da “lei específica”, em interpretação sistemática e de caráter transitório, realizada a partir de disposições existentes, válidas e eficazes, devem-se utilizar os parâmetros consolidados pelo STF em tema de repercussão geral (Tema 810, RE 870947) para os casos de atualização de créditos não tributários, adotando-se assim o IPCA-E como índice de atualização para o piso nacional do magistério até ulterior lei específica. Ainda, se realizam as seguintes recomendações: (i) ajuizamento de ADI para declarar a inconstitucionalidade de atos normativos infralegais; (ii) ajuizamento de pedido cautelar nesta ADI para estabelecer o IPCA-E durante a sua tramitação, como medida transitória até a aprovação de lei específica sobre a atualização; e (iii) os Municípios devem impetrar mandado de segurança (ou outra ação) para se proteger contra atos administrativos que determinarem a aplicação do índice da Portaria ministerial.

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



SUMÁRIO

1. RAZÕES DA CONSULTA E CONSULTA	4
1.1. RAZÕES DA CONSULTA	4
1.2. CONSULTA	6
2. ANÁLISE	7
2.1. INCONSTITUCIONALIDADE DA PORTARIA MEC 67/2022	9
2.1.1. Ofensa ao princípio da legalidade e da hierarquia de normas	11
2.1.2. Outros fundamentos	17
2.2. DA BASE DE CÁLCULO NO REAJUSTE DO PISO DO MAGISTÉRIO	21
2.2.1. Da não reativação da Lei nº 9.424/1996 com a revogação da Lei nº 11.494/2007 e da não aplicação da reprimirização	24
2.2.2. Da erosão da base de cálculo do piso do magistério	29
2.2.3. Da sugestão da base de cálculo do PL nº 2.075/2021	31
2.3. DA SOLUÇÃO TRANSITÓRIA: O CRITÉRIO DE REAJUSTE ATÉ A EDIÇÃO DA LEI ESPECÍFICA DE QUE TRATA A CF	32
3. RESPOSTA À CONSULTA E RECOMENDAÇÕES	33
3.1. RESPOSTA À CONSULTA	33
3.2. RECOMENDAÇÕES	34

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



1. RAZOES DA CONSULTA E CONSULTA

1.1. RAZÕES DA CONSULTA

1. No ano de 2020, o Brasil inaugurou um novo marco regulatório para o financiamento da sua educação básica, o qual foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020 (*Lei do Novo Fundeb – LNF*).
2. No contexto desse novo marco regulatório, foi revogada a Lei nº 11.494/2007 (*Lei do Antigo Fundeb – LAF*) em sua quase totalidade. Dentre os pontos revogados, de relevância fundamental, está aquele do critério de atualização do piso nacional do magistério, uma vez que a Lei nº 11.738/2008 (*Lei do Piso*), ao tratar sobre a atualização do piso, faz menção expressa à lei revogada.
3. Com a revogação da ALF, surgiu no cenário jurídico desse novo marco regulatório uma dúvida, exposta da seguinte maneira em outubro de 2021 pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, em questionamento feito à Consultoria Jurídica:
 - (1) Se a Lei nº 11.738/2008 vincula a atualização do piso ao percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno (VAA-Min), referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494/2007, ora revogada, é possível manter a vinculação da atualização do piso ao percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno (VAAF-Min), definido na Lei nº 14.113/2020, ou devemos utilizar outro parâmetro? Se sim, qual parâmetro?
4. A Consultoria Jurídica elaborou, então, o Parecer nº 00990/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU (SEI 2982772), no âmbito do Processo Administrativo nº 23000.002248/2022-24, sustentando peremptoriamente que a Lei nº 11.738/2008 não poderia ser considerada a “lei específica” exigida pelo art. 212-A, inciso XII, da CF, dispositivo introduzido pela citada Emenda Constitucional nº 108/2020, bem como que a definição dos critérios de reajuste (assim como a forma de complementação da União) seria matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional.

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



5. Eis o teor da conclusão:

28. Nesse sentido, pelos fundamentos acima expostos, em resposta à consulta formulada pela Secretaria de Educação Básica - SEB, conclui esta Consultoria Jurídica que a definição acerca dos critérios de reajuste do piso salarial para os profissionais do magistério da educação básica pública e a forma pela qual se dará a complementação da União para integralizá-lo é matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional, instância adequada para o tratamento da questão, na forma do disposto no art. 212-A, inciso XII, da CF/88.

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

6. Porém, insatisfeita com a resposta, a referida Secretaria de Educação Básica houve por formular nova Consulta a CONJUR/MEC, de teor não idêntico, mas seguramente similar e sobreposto pela resposta anterior. Dessa vez, por meio da Nota Técnica nº 14/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB (SEI 3106554), assim questionou:

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

7. Em que pese a resposta a essa pergunta, seguindo a linha de raciocínio anteriormente esposada, fosse naturalmente negativa, a CONJUR/MEC, no Parecer nº 00067/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU (SEI 3108623), manifestou-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*”.

8. Nesse interregno, foi editada a Portaria Interministerial nº 10, de 20 de dezembro de 2021, reajustando o valor mínimo nacional por aluno/ano (VAAF-MIN) em 33,24%.

9. Por fim, arrematando o imbróglio criado, quer pelo vácuo legislativo do novo marco regulatório acerca da atualização do piso nacional, quer pela instabilidade do entendimento da CONJUR/MEC sobre o tema nas duas opiniões que se contrapõem, o Secretário de Educação Básica formulou o Parecer nº 2/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB (SEI 3110679), em 31.01.2022,

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



tratando do assunto “*piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública, para o ano de 2022*”. Neste, adotou a última perspectiva jurídica da CONJUR/MEC e encaminhou ao Ministro da Educação a sugestão de adoção, para o ano de 2022, do critério estabelecido na lei revogada, segundo o qual o piso do magistério, atualizado nesse percentual de 33,24%, passaria de R\$ 2.886,24 para o patamar de R\$ 3.845,34.

10. Recentemente foi anunciado pelo Governo Federal o referido reajuste de 33,24% para o piso do magistério por intermédio da Portaria MEC 67, datada de 04 de fevereiro de 2022.

11. Como critério para definição do percentual referido, foi utilizado como base de cálculo o estabelecido no artigo 5º, parágrafo único, da Lei do Piso, definindo que a atualização do piso será calculada utilizando o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno (VAA), remetendo para tal cálculo ao disposto na LAF (anteriormente a este, se utilizava o paragrafo 2º do art. 1º da Lei 9.424/96).

12. Ocorre, entretanto, que a Lei 11.494/2007, que revogou na integralidade a Lei nº 9.494/96, foi, como referido, expressamente revogada na sua quase totalidade pela Lei 14.113/2020, remanescendo apenas o artigo 12 daquela, pelo que há questionamentos sobre a eficácia legal do critério de reajuste utilizado na Portaria MEC 67/2022.

13. Nesse cenário, a Confederação Nacional de Municípios vem recebendo consultas diárias de Municípios a respeito do tema, mais particularmente sobre a implicação da edição desses atos administrativos (Portarias e Pareceres) no âmbito local. O teor dessas consultas, como regra e em síntese, é sobre a implicação do reajuste do valor mínimo nacional por aluno/ano (VAAF-MIN), realizado pela Portaria Interministerial nº 10/2021, na elevação do valor do piso salarial do magistério. Em outras palavras, os Municípios buscam entender se estão obrigados ao reajuste de 33,24%, sustentado pelos órgãos federais como uma espécie de “medida-tampão” até a edição de lei específica e com base na lei revogada.

1.2. CONSULTA

14. Após solicitação de opiniões legais sobre o tema, a Comissão Executiva da CNM, enxergando nocivo esse cenário de instabilidade, deliberou por realizar uma consulta conjunta

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



aos ora signatários, a ser respondida em um Parecer realizado a partir de dois diferentes campos de especialização (o Direito Financeiro/Tributário e o Direito Administrativo).

15. O cenário de insegurança acima tratado corresponde a dúvidas que podem ser sintetizadas nos seguintes pontos: (i) saber se o reajuste do piso nacional do magistério para a educação básica exige nova regulamentação legal, ou se os marcos constitucionais e legais atualmente existentes são suficientes; (ii) saber se, mesmo não sendo suficientes os atuais marcos, seria viável juridicamente utilizar, para 2022, o tratamento dado ao tema até a edição do novo marco regulatório, baseado na Lei do Piso e na LAF; e (iii) saber, no caso de inviabilidade, qual seria o critério que os Municípios devem utilizar para essa atualização.

16. Essas dúvidas suscitam, assim, resposta para as seguintes perguntas:

- (i) A Portaria MEC 67/2022 é constitucional?
- (ii) Qual a base de cálculo do piso do magistério?
- (iii) A Lei nº 9.424/96 foi revalidada com a revogação de Lei nº 11.494/2007 ou se pode falar em repristinação no caso?
- (iv) A Lei nº 14.113/2021 retirou a base de cálculo do piso?
- (v) Qual a base aplicável?
- (vi) Qual a solução a ser adotada até nova legislação?

17. Em atenção a essas questões que nos são dirigidas, fazemos as ponderações abaixo para, em seguida e com base nelas, responder.

2. ANÁLISE

18. Antes de responder às perguntas – e para as responder – é necessário demarcar o quadro normativo do problema em questão.

19. A Constituição Federal, desde sua redação original, estabeleceu, como princípio, o estabelecimento de um piso salarial nacional aos profissionais de ensino. Em sua redação original, no inciso V do art. 206; com a edição da EC nº 53/2006, no inciso VIII do art. 206.

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



Coube a esta emenda, também, alterar o art. 60 do ADCT, para ali determinar (inciso III, alínea “e”) que lei específica dispusesse esse piso salarial nacional.

20. Exatamente regulamentando o art. 60 do ADCT, foi editada a Lei nº 11.738/2008 (*Lei do Piso*). No que interessa ao objeto da consulta, essa lei, em seu art. 5º, assim dispôs:

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

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

21. Dessume-se dessa legislação, pois, que: (i) a atualização do piso é anual; (ii) deve ocorrer no mês de janeiro; (iii) sua base de cálculo é o percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN), o qual é definido pela Lei nº 11.494/2007.

22. Ocorre que esse quadro normativo foi modificado, tanto no plano constitucional como no plano legal.

23. No plano constitucional, foi editada a EC nº 108/2020. Em que pese tenha deixado intacto aquele citado art. 206, VIII, essa emenda, dentre outras alterações, modificou as bases normativas do piso nacional. Ao menos por três motivos:

- (i) incluiu na CF o art. 212-A, a partir do qual é diagramado o “Novo Fundeb”;
- (ii) inseriu, nesse art. 212-A, o inciso XII, nos termos do qual “*lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública*”; e
- (iii) alterou por completo a redação do art. 60 do ADCT.

24. E, na esteira da modificação constitucional, no plano legal foi editada a Lei nº 14.113/2020 (*Lei do Novo Fundeb*), a qual, dentre outras disposições, em seu art. 53 revogou expressamente a citada Lei nº 11.494/2007 (*Lei do Antigo Fundeb*) – com exceção do seu art. 12 –, de modo que revogou, por consequência, a lei que definia, por remissão na *Lei do Piso*, a base de cálculo para a atualização do piso nacional salarial.

2.1. INCONSTITUCIONALIDADE DA PORTARIA MEC 67/2022

25. A mera apresentação do quadro normativo do problema em questão deixa descortinar fundamentos que impedem tomar a Portaria Interministerial nº 10/2021 e a Portaria MEC nº 67/2022 como atos normativos válidos e eficazes para o reajuste do piso salarial do magistério.

26. Alguns desses fundamentos, aliás, já apareciam nas análises dos órgãos federais, em especial no Parecer nº 00990/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU (SEI 2982772), emitido no âmbito do Processo Administrativo nº 23000.002248/2022-24, no qual o órgão apresentou quatro indefectíveis razões para não se considerar a *Lei do Piso* como a “lei específica” exigida pelo recente art. 212-A, inciso XII, da CF/88 (e, portanto, inviabilizando o reajuste suscitado pelas referidas portarias, que adotam como base essa *Lei do Piso*). As razões apresentadas naquele parecer foram as seguintes:

“a) caso o constituinte reformador quisesse a manutenção dos critérios da Lei nº 11.738, de 2008, a EC nº 108, de 2020, não fixaria a obrigação de uma nova lei para disciplinar o tema;
 b) de igual modo, quando da publicação da Lei nº 14.113, de 2020, que revogou quase totalmente a Lei nº 11.494, de 2007, o legislador, na mesma oportunidade, caso assim desejasse, reformularia as disposições da Lei nº 11.738, de 2008, adequando-a às novas disposições da EC nº 108, de 2020;
 c) os arts. 4º e 5º da Lei nº 11.738, de 2008, condicionam a aplicação da norma a critérios que deixaram de existir com a entrada em vigor da EC nº 108, de 2020; e
 d) à semelhança da EC nº 53, de 2006, a criação de um novo Fundo, com características distintas do anterior, exige, no campo infraconstitucional, a criação de uma nova lei para regulamentá-lo e, posteriormente, uma outra nova lei para tratar especificamente da questão do piso salarial para os profissionais do magistério da educação básica pública.”

27. As palavras da Conjur, note-se, são resolutas no sentido de que: (i) a legislação atualmente existente não contempla critério de atualização válido; e (ii) é necessária a criação de uma nova lei para regulamentar especificamente o piso salarial para os profissionais do magistério. Logo, as Portarias não são ato normativos válidos e eficazes (tampouco suficientes) para a realização do reajuste.

28. A orientação posterior dos órgãos de consulta federais, no sentido de viabilizar uma interpretação jurídica para permitir o reajuste do piso por meio Portaria no ano de 2022, enquanto não houvesse a nova lei específica, é uma anomalia jurídica decretada por esses

próprios órgãos de consulta federais. O “puxadinho” jurídico criado – que desdiz a orientação anterior –, com a devida vênia, coloca em dúvida inclusive a desejável independência desses órgãos em relação ao Poder Executivo.

29. Nesse sentido, é necessário demarcar três pontos sobre o quadro normativo apresentado.

30. Primeiro, os próprios limites de validade da *Lei do Piso*, com a edição da EC n. 108/2020, são questionáveis. Isso porque esta lei visa (expressamente) a regulamentar o art. 60 do ADCT, e esse art. 60 não mais subsiste na forma de sua redação anterior, em relação a qual a lei fora criada. Ou seja, o ato normativo regulamentado é outro. Além disso, o novo texto constitucional remete, em seu art. 212-A, XII, a regulamentação do piso a uma **lei nova e específica**. Uma vez instituído um novo sistema de financiamento da educação, é sólida assim a hipótese de que a *Lei do Piso* (sistema da EC nº 53/2006) não está recepcionada por esse novo sistema (sistema da EC nº 108/2020 – Novo Fundeb).

31. Segundo, ainda que se entenda recepcionada a *Lei do Piso* perante o novo sistema constitucional, é inarredável que essa lei remete as bases da atualização do piso à *Lei do Antigo Fundeb*, a qual, além de não ser uma lei nova e específica, encontra-se expressamente revogada. Desse modo, há indubitável vácuo legislativo deixado pelo legislador ordinário nesse tema, o que foi reconhecido, repita-se, pelos próprios órgãos de consulta federais.

32. Terceiro, a natureza dos atos administrativos elaborados incompatibiliza-se com qualquer força normativa autônoma. Pareceres não possuem natureza normativa, sendo classificados como atos enunciativos (isso é, de mera opinião). Já Portarias – sejam elas Ministeriais ou Interministeriais – possuem natureza de ato normativo, porém de caráter infralegal (isso é, são atos administrativos, não legislativos). Assim, não possuem o condão de suprir o referido vácuo legislativo, sob pena de franca violação ao princípio da legalidade e da hierarquia de normas. Em outras palavras e sem rodeios: a Portaria MEC nº 67/2022 (fundamentada em pareceres e outras portarias), por isso, é inconstitucional.

33. Esse terceiro ponto, que trata da inconstitucionalidade da Portaria MEC em razão da ofensa aos princípios da legalidade e da hierarquia de normas é detalhado no item seguinte (2.1.1). Depois, são apresentados outros fundamentos de inconstitucionalidade (2.1.2).

2.1.1. Ofensa ao princípio da legalidade e da hierarquia de normas

34. Repise-se, ainda que sob pena de tautologia: a Portaria MEC nº 67/2022, assim como toda e qualquer Portaria, configura-se como ato administrativo, não se constituindo, portanto, em instrumento do processo legislativo a ser atribuído eficácia de lei.

35. No julgamento da ADI nº 4.848/DF, o STF decidiu pela constitucionalidade de Portaria do MEC determinar a atualização do piso do magistério, com a fixação da seguinte tese: “*É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica*”.

36. Essa decisão, porém, fundamentava-se na **premissa da existência de uma lei federal**, a qual servia de arrimo à Portaria. Desse modo, a Portaria fundamentava sua eficácia material e formal em lei prévia, no seguinte sentido:

“13. Esse pano de fundo deixa clara a ausência de violação aos princípios da separação dos Poderes e da legalidade, já que o piso salarial é previsto e tem os critérios de cálculo da atualização estabelecidos na Lei 11.738/2008, sendo fixado um valor mínimo que pode ser ampliado conforme a realidade de cada ente. Como destacado pela Procuradoria Geral da República, os atos normativos do Ministério da Educação, em verdade, apenas delimitam os parâmetros para adequação das legislações.”

37. No caso em tela, consoante explicitado acima, dada a revogação da Lei nº 11.738/2008, inexiste fundamento material e formal da Portaria. Não há ato legislativo válido e eficaz para dar arrimo à Portaria, a qual cambaleia no mundo jurídico sem qualquer sustentação.

38. A questão sobre a constitucionalidade da Portaria do MEC, portanto, importa na dúvida sobre a possibilidade de esta Portaria, de modo autônomo, prever a atualização do Piso do Magistério, ou se essa atualização ofende o princípio constitucional da legalidade.

39. Para responder a essa pergunta, é necessário considerar a existência de uma hierarquia das normas a ser respeitada, com o escalonamento dessas, em que a Constituição Federal está no topo, seguido pelas leis e atos administrativos. As Portarias, como atos administrativos, estão na base da estrutura hierárquica, se restringindo a explicar ou especificar dispositivo já disposto

em lei (exceção feita ao chamado “regulamento autônomo”), mas nunca contradizendo aquilo que estiver disposto nos escalões superiores.

40. Mostra-se adequado, para a resposta à presente consulta, elaborar melhor essa questão.

41. Hans Kelsen, quando concebeu a estrutura hierarquizada piramidal do Direito como a conhecemos, o fez para sustentar a validade das normas dentro da pirâmide e estabelecer que uma norma deixaria de ser válida quando incompatível com a leitura da norma em grau superior, mediata ou imediatamente. Essa incompatibilidade, todavia, não existe quando a norma de hierarquia inferior harmoniza-se com a de hierarquia posterior, não a contradizendo. A questão toda está em saber, pois, se o ato normativo inferior (no caso, a Portaria MEC) está ou não dentro da “moldura” estabelecida no ato normativo superior. Nas palavras de Kelsen:

[...] a norma do escalão superior regula – como já se mostrou – o ato através do qual é produzida norma de escala inferior [...]

Essa determinação nunca é, porém, completa. A norma do escala superior não pode vincular em todas as direções (sob todos os aspectos) o ato através do qual é aplicada. Tem sempre de ficar uma margem, ora maior, ora menos, de livre apreciação, de tal forma que a norma do escala superior tem sempre, em relação ao ato de produção normativa ou de execução que a aplica, o caráter de um quadro ou moldura a preencher por este ato.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Traduzido por João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 388.

42. A própria questão do chamado “regulamento autônomo”, tema que chegou ao Direito brasileiro um tanto estigmatizado, deve ser entendida sob esse prisma: os atos normativos de execução, que aparecem em grau inferior de hierarquia, não servem para redizer aquilo que os atos normativos superiores dizem. Fosse isso, não guardariam qualquer utilidade. A ilegalidade ou constitucionalidade de um ato normativo de execução é conferida a partir da verificação sobre se o exercício do poder regulamentar foi ou não exercido de modo regular, isso é, na competência e em compatibilidade com a redação do ato superior. Perquire-se, pois, se ele preenche algo que está dentro da moldura do ato de escala maior.

43. Estando fora da moldura da lei hierarquicamente superior, a Portaria mostra-se inválida, não propriamente e apenas por ser um “regulamento autônomo”, mas por ser incompatível com a moldura estabelecida pelos escalaes superiores (Constituição e leis). Por outro lado, estando

dentro da moldura dos atos hierarquicamente superiores, a Portaria não fere necessariamente o princípio da reserva legal, por regular *intra* norma (não *extra*) a obrigação por ela já criada – frise-se, regulação nova de obrigação criada na lei –, como ensina Eros Roberto Grau:

Regulamentos autônomos ou independentes são os que, decorrendo de atribuição do exercício de função normativa implícita no texto constitucional, importam exercício de função pelo Executivo para o fim de viabilizar a atuação, dele, no desenvolvimento de função administrativa de sua competência: envolvem, quando necessário, inclusive, a criação de obrigação de fazer ou deixar de fazer alguma coisa.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 5^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 253.

44. A questão elementar aqui, portanto, passa pela identificação da moldura dos atos hierarquicamente superiores, o que importa verificar as situações de competência e compatibilidade para a edição de atos inferiores. E, nesse exercício, salta aos olhos o disposto no art. 212-A, inciso XII, da Constituição Federal, com redação dada pela citada Emenda Complementar nº 108/2020, a qual estabeleceu o novo marco regulatório do sistema de financiamento da educação:

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: (...)

XII - **lei específica** disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública; (...). (grifou-se)

45. De acordo com o comando constitucional (ato hierarquicamente superior), é necessária uma lei específica para dispor sobre o piso salarial profissional nacional. Ora, isso subtrai tanto a competência como a compatibilidade da Portaria do MEC (ato hierarquicamente inferior). Subtrai a competência porque a Constituição determina que a regulamentação ocorra por meio de lei em sentido estrito, de competência do Poder Legislativo. Subtrai a compatibilidade porque lei e Portaria possuem naturezas distintas, não se podendo tomar como “lei” aquilo que é trazido no mundo jurídico como “portaria”.

46. Uma vez inexistente a lei específica, como adrede referido, a Portaria não pode criar direitos ou obrigações novos, uma vez que estaria regulamentando diretamente um dispositivo constitucional contra a redação expressa do dispositivo constitucional. Não há, aqui, espaço

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



para o chamado “regulamento autônomo”, uma vez que não há obrigações dessumíveis de uma lei se essa lei ainda não existe. Veja-se: aqui sequer se chegou ao plano da validade do ato. Como se sabe, na trilogia existência-validade-eficácia, a existência é pressuposta a validade. No caso, como simplesmente não existe lei, não há de se cogitar sua validade.

47. Desse modo, a Portaria MEC não tem o condão de atribuir direitos ou obrigações, em respeito à hierarquia das normas e em conformidade com o princípio da legalidade, pelo qual as obrigações devem ser oriundas de lei.

48. Cabe aqui colacionar trecho dos ensinamentos do jurista e professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

Se o regulamento não pode criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que já não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou resoluções. Se o regulamento não pode ser instrumento para regular matéria que, por ser legislativa, é insusceptível de delegação, menos ainda poderão fazê-lo atos de estirpe inferior, quais instruções, portarias ou resoluções. Se o chefe do Poder Executivo não pode assenhorear-se de funções legislativas nem recebê-las para isso por complacência irregular do Poder Legislativo, menos ainda poderão outros órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta.

(DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª Edição. São Paulo: Malheiros, p. 337)

49. Pelo exposto, portanto, a Portaria deve estar vinculada à legislação pertinente, em conformidade com a hierarquia das normas e o princípio da legalidade, o que não ocorre no caso sob análise. Vale explorar mais esse ponto, ainda que sob pena de tautologia.

50. A Portaria do MEC, que estabelece o reajuste do piso do magistério, conforme já referido, é desprovida de amparo legal, haja vista que foi revogada a Lei nº 11.494/2007, a qual dispunha sobre a base de cálculo a ser utilizada.

51. Ora, a Portaria, ao estabelecer o percentual de reajuste, está fazendo reviver dispositivos de uma legislação expressamente revogada, extrapolando os limites do poder regulamentar em clara afronta à hierarquia das normas e ao princípio da legalidade.

52. Nesse sentido a jurisprudência do STF:

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



TRIBUTÁRIO. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR-PAT. IMPOSTO DE RENDA. INCENTIVO FISCAL. LEI Nº 6.321/76. LIMITAÇÃO. PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 326/77 E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 143/86. OFENSA. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA HIERARQUIA DAS LEIS.

1. A Portaria Interministerial nº 326/77 e a Instrução Normativa nº 143/86, ao fixarem custos máximos para as refeições individuais como condição ao gozo do incentivo fiscal previsto na Lei nº 6.321/76, violaram o princípio da legalidade e da hierarquia das leis, porque extrapolaram os limites do poder regulamentar. Precedentes. 2. Recurso especial não provido.

(REsp 990313/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 19.02.2008, DJ 06.03.2008 – grifou-se)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR - PAT. INCENTIVO FISCAL. LEI Nº 6.321/76. LIMITAÇÃO. PORTARIA Nº 326/77 E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 143/86. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HIERARQUIA DAS LEIS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N.º 282 E 356/STF.

I - As limitações impostas pela Portaria nº 326/77 e pela Instrução Normativa nº 143/86, fixando custos máximos para cada refeição individual oferecida pelo PAT, são ilegais, por quanto estabelecem restrições que não foram previstas na Lei nº 6.321/76, nem no Decreto nº 78.676/76 que a regulamentou, violando, com isso, o princípio da hierarquia das leis.

II - A matéria inserta no art. 6º do Decreto-lei nº 1.598/77, apontado como violado, não foi objeto de debate no v. acórdão hostilizado e sequer foram opostos embargos de declaração para suprir a omissão e ventilar a questão federal. Incidem, portanto, na espécie, os enunciados n.º 282 e 356, do STF.

III - Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 157990/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18.03.2004, DJ 17.05.2004 p. 108 – grifou-se)

TRIBUTÁRIO. TARIFA PORTUÁRIA. TABELA N. TERMINAL PRIVATIVO. DECRETO-LEI Nº 83/66. LEI Nº 8.630/93.

1. O artigo 76 da Lei nº 8.630/93 revogou expressamente o Decreto-Lei nº 83/66, que autorizava a cobrança da tarifa portuária relativa à Tabela N. Com isso, em respeito ao princípio da hierarquia das leis, não há como admitir que uma simples portaria (129/93) possa prorrogar a vigência de tarifas estabelecidas por decreto-lei revogado. (...)

(REsp 101.038/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 03.08.2004, DJ 06.09.2004 – grifou-se)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CONHECIMENTO. FUNDAMENTO INFRACONSTITUCIONAL AUTÔNOMO. DEMONSTRAÇÃO DE DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. IPI. PRAZO DE RECOLHIMENTO. ALTERAÇÃO POR PORTARIA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ.

(...) 2. “É pacífica e remansosa a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que norma de hierarquia inferior (portaria) não tem o condão de alterar/modificar disposições contidas em lei (in casu, prazo de recolhimento de IPI) sem que haja expressa autorização legal.” (REsp, nº 386.420/PR, Relator Ministro José Delgado). 3. Agravo Regimental desprovido.

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



(AgRg no REsp 512182/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09.09.2003, DJ 29.09.2003 p. 168 – grifou-se)

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. ICMS. REGIME ESPECIAL DE EXPORTAÇÃO. RESTRIÇÃO DE BENEFÍCIO DE NÃO INCIDÊNCIA ASSEGURADO POR LEI COMPLEMENTAR. PORTARIA N.º 075 - SEFAZ-MT. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA HIERARQUIA DAS LEIS.

1. O benefício fiscal da não incidência de ICMS sobre operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semielaborados ou serviços, é assegurado pela Lei Complementar 87/96, que não impõe qualquer restrição ao seu gozo. 2. Destarte, as exigências impostas pelas Portarias 026/96 e 75/00, da Secretaria de Fazenda do Estado do Mato Grosso, encontram-se eivadas de ilegalidade, porquanto os aludidos diplomas infra legais exorbitam sua função meramente regulamentar, impondo ao contribuinte a necessidade de garantia hipotecária ou fiança bancária para a concessão do referido benefício, restringindo direito subjetivo assegurado pelos arts. 3º, II, e 32, I, da Lei Complementar 87/96 e afrontando, consectariamente, o princípio da hierarquia das leis. 3. Precedentes: REsp 595.796/MT, DJ 01.02.2006; Res 788.964/MT, DJ 10.04.2006; REsp 418.957/MT, DJ de 26.8.2002; RMS 15.194/MT, DJ de 29.3.2004. 4. Recurso especial provido.

(REsp 853.040/MT, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 01.04.2008, DJ 02.06.2008 – grifou-se)

53. Na medida em que a Portaria do MEC tem uma função regulamentar plenamente vinculada, com a função tão somente de explicitar o valor do piso, e se verifica que essa vinculação diz respeito a critérios de atualização relativos à Lei nº 11.494/2007, com seus dispositivos pertinentes revogados, a referida Portaria está vinculada a uma disposição sem validade (como se disse, até mesmo sem existência), perdendo a Portaria, portanto, sua eficácia.

54. Frise-se, não há mais previsão legal para determinação da base de cálculo do reajuste do piso em função da revogação da Lei do Antigo Fundeb.

55. Há, assim, claro abuso de poder regulamentar por parte do Governo Federal, invadindo a competência do Poder Legislativo ao tentar impor determinações sem base legal, segundo critérios sem validade e em desrespeito ao processo legislativo necessário, resultando em vício de constitucionalidade formal.

56. Sendo assim, entendemos que a Portaria do MEC, ao não possuir vinculação com legislação vigente, revive dispositivos expressamente revogados, e está, desse modo, desprovida de amparo legal, devendo ser desconsiderada em virtude da sua ilegalidade e constitucionalidade, em afronta aos princípios da legalidade e hierarquia das normas.

2.1.2. Outros fundamentos

57. Além dos citados fundamentos de afronta à legalidade e à hierarquia das normas, que ostentam a inconstitucionalidade mais chapada da Portaria MEC 67/2022, é indisputável também a existência de outros fundamentos em desfavor da eficácia da Portaria, os quais implicam, de alguma forma, também sua inconstitucionalidade. Expõem-se, aqui, três desses fundamentos, cada um bastante em si para a declaração de constitucionalidade:

- (i) Impossibilidade de criação de norma sem disposição;
- (ii) Interferência do Poder Executivo Federal no orçamento de outros poderes, em contrariedade à jurisprudência do STF; e
- (iii) Externalidades econômicas (e éticas) geradas com o “canetaço ministerial”.

58. Em relação ao primeiro fundamento, é preciso atentar ao fato de que a hermenêutica jurídica contemporânea conceitua norma como uma disposição que recebe um significado (GUASTINI, Riccardo. *Das Fontes às Normas*. Traduzido por Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 23-43). Isso possui, logicamente, uma dupla consequência: (i) ausente o texto normativo, não se pode falar em norma; e (ii) ausente a interpretação do texto normativo, não se pode falar em norma.

59. Um texto normativo, em sua forma característica, apresenta-se como uma diretiva na forma de proposição (comando), que pode ser visto tanto estática como dinamicamente. Sua visão estática é aquela que reconhece os contornos *in abstrato* do texto. Já sua visão dinâmica permite dar a esses contornos uma aplicação, uma consequência *in concreto*. É apenas nessa visão dinâmica que surge a norma, como produto da interpretação da disposição normativa. Daí porque Peter Häberle, há muito, proclamou: “*Não há norma jurídica, apenas norma jurídica interpretada.*” (in *Zeit und Verfassung*. In: DREIER, Ralf; SCHWEGMANN, Friedrich (org.). *Probleme der Verfassungsinterpretation*. Baden-Baden: Nomos, 1976, p. 312. No original: “*Es gibt kein Rechtsnormen, nur interpretierte Rechstnormen.*”)

60. Trazendo essa lição para o caso concreto, verifica-se a impossibilidade de se estabelecer, como norma, o reajuste do piso do magistério com base na legislação precedente

(*Lei do Piso* combinada com a *Lei do Antigo Fundeb*), uma vez que essa legislação foi revogada pelo novo marco regulatório (em especial, a revogação expressa realizada pela *Lei do Novo Fundeb*). Tendo sido revogada, dentre outras disposições, a lei que definia, por remissão na *Lei do Piso*, a base de cálculo para a atualização do piso nacional salarial (como se verá no próximo item do parecer com mais acuidade), a rigor, não há texto normativo e, pois, não há texto normativo a ser interpretado. Isso é: não há norma.

61. Poder-se-ia questionar, nessa esteira, acerca da possibilidade de se utilizar as próprias portarias como “disposição normativa”. Isso representaria, porém, um equívoco crasso em termos de teoria geral do direito. Explica-se.

62. Herbert Hart, filósofo do Direito inglês do século passado, sustentava, na esteira de John Austin, o fato de que a característica mais marcante do direito, em todos os tempos e lugares, consistia no fato de que, com ele, há certos tipos de condutas que deixam de ser opcionais, mas passam a ser obrigatórias. Ao dizer isso, foi instado a responder algumas críticas, no sentido de que nem todas as normas jurídicas possuíam o condão de obrigar alguém a alguma coisa.

63. Para responder à crítica, Hart (in *O Conceito de Direito*. 2^a ed. Traduzido por A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995) imortalizou uma divisão até hoje adotada em Teoria do Direito: a divisão entre normas primárias e normas secundárias. As normas primárias são aquelas que regulam a conduta humana (finalidade última do direito); as secundárias, são aquelas cujo fim imediato é a regulação de outras normas, aparecendo, normalmente, como procedimentais ou como normas de definição. As primeiras, pois, obrigam alguém a alguma coisa; as segundas, definem procedimentos ou conceitos para que outras possam obrigar.

64. Nessa esteira, é possível concluir que a definição do valor médio anual por aluno do ensino médio, que é realizado por meio de Portarias, é uma autêntica norma secundária. Ela não possui, em si, o poder de obrigar o poder público. Sua função é aquela de estabelecer um determinado parâmetro. Esse parâmetro, enquanto vigia a *Lei do Antigo Fundeb*, servia para a definição do reajuste do piso nacional. Com a revogação dessa lei, e ausente a lei específica estabelecida pela Constituição federal, a norma secundária da Portaria não possui consequência para uma norma primária, ante o vácuo legislativo atual para essa norma primária.

65. Em relação ao segundo fundamento, é importante salientar que a questão do reajuste do piso salarial do magistério não é matéria nova no STF, consoante se pode depreender do já citado julgamento da ADI nº 4848, em cuja ementa o Tribunal Excelso assim determinou:

4. A Lei nº 11.738/2008 prevê complementação pela União de recursos aos entes federativos que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir os valores referentes ao piso nacional. Compatibilidade com os princípios orçamentários da Constituição e ausência de ingerência federal indevida nas finanças dos Estados.

66. Para o correto entendimento do dispositivo dessa complexa matéria constitucional e orçamentária, é necessário se entender esse ponto com clareza. Afinal, qual o conteúdo desse item 04 e qual a sua eficácia perante o disposto no julgamento da ADI nº 4848?

67. A leitura do disposto demonstra claramente um comando para a União complementar valores aos entes federativos, em relação a diferença necessária para o fiel cumprimento do pagamento atualizado do Piso Nacional dos Professores. Trata-se de exigência constitucional, fundada nos princípios do federalismo cooperativo, da sustentabilidade financeira, da autonomia financeira municipal e da programação de gastos.

68. Quanto a sua eficácia, nota-se um comando com dúplice função.

69. De um lado, exige positiva e imperativamente que a União preveja e complemente com disponibilidade financeira os entes federados, a fim de fiel cumprir os ditames constitucionais.

70. Desse modo, a União deve demonstrar o impacto econômico-financeiro para cada um dos entes federados, assim como a disponibilidade necessária para o fiel cumprimento da decisão do STF. Trata-se de exigência inafastável, que demanda estudos concretos, claros e inequívocos, das necessárias disponibilidades financeiras para o cumprimento dessas exigências orçamentárias.

71. De outro lado, devem existir mecanismos concretos e não meramente formais de transferências reais de valores, periódicos, sustentáveis e sustentados, para a correta manutenção da programação orçamentária e financeira.

72. A ausência de previsão de complementação e mecanismos concretos de transferência de recursos implica em omissão constitucional que fere de morte a exigência de cumprimento nacional do Piso do Magistério, nos termos propostos pelo próprio Governo Federal, e impede o correto cumprimento do comando da ADI nº 4848.

73. Desse modo, até que demonstrada a previsão orçamentária federal e de seu mecanismo concreto de transferência, torna-se impossível de cumprir a exigência da Corte Suprema, por omissão federal. Trata-se de um ponto sobre o qual devem-se manifestar a AGU e o MEC, o que deve ser realizado antes da implementação de qualquer novo gasto, sob pena de prejuízo municipal e, fundamentalmente, de interferência do Poder Executivo Federal no orçamento de outros poderes, em contrariedade à jurisprudência do STF.

74. Por fim, em relação ao terceiro argumento, há que se pensar nas externalidades econômicas (e mesmo éticas) geradas com o “canetação ministerial” da Portaria MEC nº 67/2022. Isso significa que essa Portaria deve ser refletida desde uma *ética de resultados*, mas também desde uma *ética de princípios*. E, em ambas as reflexões, percebe-se que elas se alinham no sentido da constitucionalidade.

75. Muito ranço há quando se fala em “interpretação econômica do direito”. Todavia, ao se realizar uma avaliação criteriosa desse tema (vide: CALIENDO, Paulo. *Direito Tributário e Análise Econômica do Direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008), percebe-se que o raciocínio consequencialista, embora não possa ser autônomo, é sim necessário para as interpretações jurídicas. Esse exercício, de pensar as consequências – inclusive econômicas –, desloca-se no eixo da importância da realidade para a interpretação jurídica, estando atualmente inclusive disposto na legislação, mais precisamente no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que prescreve: “*Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*”

76. Em outras palavras, uma interpretação jurídica de caráter decisório deve ser realizada à vista das suas consequências práticas. Não pode o intérprete estar alienado da realidade,

tampouco acreditar em uma máxima tal qual “*Fiat iustitia, pereat mundus*”, porquanto sem mundo, não há sequer sentido em se falar na justiça.

77. Voltando esse raciocínio para o caso concreto, percebe-se que, a pretexto de melhor remunerar uma das carreiras estatais (o que é, em si, um intuito louvável) –, o reajuste proposto na Portaria MEC nº 67/2022 (de 33,24%) introduziria aumento desproporcional à inflação, o qual tende a afetar irreparavelmente a saúde financeira dos cofres públicos.

78. Observa-se, nesse sentido, que de acordo com a equipe técnica da CNM, no período 2009 a 2020 o INPC acumulado foi de 80,9%, o salário-mínimo foi reajustado em 124,7%, a receita do Fundeb cresceu 134,8% e o piso magistério nacional do magistério foi reajustado em 203,7%! Em decorrência, no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) 2019, em 5.041 Municípios, a média dos recursos do Fundeb para remuneração do magistério foi de 75%. Em alguns Municípios esse percentual chega a mais de 100%!

79. Nesse momento, percebe-se que o raciocínio consequencialista (ética de resultados), não é apenas consequencialista. Ele possui importantes externalidades éticas (ética de princípios). Dentre essas citam-se duas:

- (i) a saúde financeira dos cofres públicos é imprescindível não apenas para o pagamento dos próprios professores e de outros servidores, mas também à efetivação de políticas públicas em torno de direitos fundamentais, inclusive o da própria educação, a qual não se sustenta apenas no pilar da valorização dos profissionais da educação por meio de aumentos remuneratórios;
- (ii) um reajuste de 33,24% para uma das carreiras estatais gera disparidade significativa com as demais carreiras estatais (muitas das quais possuem inclusive o vencimento congelado há anos, diante da necessidade de adequações orçamentárias às leis de responsabilidade fiscal), ferindo a isonomia.

80. Esses outros fundamentos aqui trazidos, como referido, também conferem à Portaria do MEC o status de inconstitucionalidade.

2.2. DA BASE DE CÁLCULO NO REAJUSTE DO PISO DO MAGISTÉRIO

81. Em um primeiro momento cabe, em apartada síntese, discorrer sobre os avanços legislativos mais recentes no sentido de promover políticas públicas de valorização dos profissionais do magistério.

82. A Lei 9.424/96 foi a primeira lei que veio com a proposição de criar um fundo para a valorização do magistério. Em sua ementa, lia-se: “*Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.*” Nesta, assim como nas demais leis que estão sendo abordadas, ficaram estabelecidas formatações de composição do recurso que seria destinado à valorização, bem como a implementação de planos de carreira.

83. Em 2006, a EC nº 53/2006 consignou, por meio do artigo 60 do ADCT, que o Fundeb seria destinado à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, assim como estabeleceu, na alínea “e” do inciso III do mesmo artigo, prazo para fixação, por lei específica, do piso salarial profissional nacional para o magistério.

84. Após a referida Emenda Constitucional, foi criada a Lei nº 11.494/2007, lei que revogou o Fundef e instituiu o Antigo Fundeb, com o objetivo de regulamentar este Fundo, que reiterava em seu artigo 41 a necessidade de fixação, por lei específica, do “*piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica*”.

85. Nessa toada, foi promulgada a Lei nº 11.738/2008 (*Lei do Piso*) com o objetivo de instituir e regulamentar o piso salarial do magistério, em conformidade com o estabelecido na alínea “e” do inciso III do artigo 60 do ADCT vigente na ocasião da edição daquela lei.

86. Mais recentemente, foi aprovada a EC nº 108/2020, que deu nova redação ao artigo 60 do ADCT, suprimindo o disposto na alínea “e” do inciso III deste artigo, bem como incluindo o art. 212-A na CF. Esse dispositivo estabeleceu a destinação de recursos dispostos no art. 212

da CF para a manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais. Ainda no art. 212-A, inciso XII, consignou a disposição antes citada, nos termos do que suprimido no artigo 60 do ADCT, para estabelecer que “*lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública*”.

87. Na sequência das alterações promovidas pela EC nº 108/2020, editou-se legislação regulamentando o Novo Fundeb (Lei nº 14.113/2020), a qual revogou parcialmente a Lei do Antigo Fundeb (Lei nº 11.494/2007), permanecendo vigente, também como já referido, mas para completar essa linha de raciocínio, apenas o artigo 12 desta.

88. Apresentado esse breve histórico, cabe entender os reflexos dessas alterações legislativas especificamente com relação ao reajuste do piso do magistério.

89. A Lei nº 11.738/2008, que trata do piso salarial do magistério, em seu artigo 5º, estabelece que o piso salarial do magistério público será reajustado anualmente, assim como o parágrafo único dispõe que a atualização será calculada utilizando como base o percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno (VAA) conforme disposição da Lei 11.494/2007.

Vale citar mais uma vez o texto, que será objeto da análise deste item:

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

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

90. É neste ponto que são gerados os seguintes questionamentos:

- A Lei nº 9.424/96 foi revalidada com a revogação de Lei nº 11.494/2007?
- Há repristinação no caso?
- A Lei nº 14.113/2020 retirou a base de cálculo do piso?
- Qual a base aplicável?

91. Passamos a analisar cada um dos questionamentos.

2.2.1. Da não reativação da Lei nº 9.424/1996 com a revogação da Lei nº 11.494/2007 e da não aplicação da reprise da reativação

92. Veja-se que a questão da base de cálculo para o piso do magistério diz respeito à revogação da Lei nº 9.424/96 e da Lei nº 11.494/2007.

93. Ocorre que, embora a Lei nº 11.738/2008 não tenha sido revogada, a Lei nº 11.494/2007 (que faz remissão para definição da base de cálculo a ser utilizada na atualização do piso salarial do magistério público) foi parcialmente revogada, conforme já referido, incluindo-se nessa revogação os dispositivos que estabeleciam o valor anual mínimo por aluno (VAA).

94. Nesse sentido, portanto, **restou revogada a lei que estabelecia a base de cálculo para atualização do piso nacional salarial do magistério**, surgindo aqui o vácuo legislativo detalhado algumas vezes neste parecer.

95. Essa situação acarreta uma **primeira premissa de análise**: a Lei 11.494/2007, que estabelecia a base do piso do magistério, foi revogada.

96. Inclusive esse é o posicionamento do próprio Ministério da Educação, conforme disposto em Nota de Esclarecimento publicada em 14 de janeiro de 2022:

O Ministério da Educação (MEC), em referência à atualização do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica para 2022, questionou o órgão setorial da Advocacia-Geral da União acerca dos efeitos do novo marco regulatório do financiamento da educação básica, oriundo da promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020 e da nova Lei do FUNDEB (Lei 14.113/2020), na Lei do Piso (Lei 11.738/2008).

Conforme o entendimento jurídico, o critério previsto na Lei 11.738/2008 faz menção a dispositivos constitucionais e a índice de reajuste não mais condizente com a mudança realizada pela EC nº 108/2020, que cria o novo FUNDEB com características distintas da formatação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006. Entende-se que é necessária a regulamentação da matéria por intermédio de uma lei específica, na forma do disposto no art. 212-A, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988.

(Fonte: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/nota-de-esclarecimento/nota-de-esclarecimento-piso-salarial-para-os-profissionais-do-magisterio-publico-da-educacao-basica>)

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



97. A partir dessa premissa e em busca de uma base utilizável, alguns juristas passaram a pensar que a Lei nº 9.424/96 teria sido reativada pela revogação da Lei 11.494/2007, pela aplicação do princípio da repristinação.

98. Ocorre que a repristinação, consoante o parágrafo 3º do art. 2 da Lei de Introdução as Normas de Direito Brasileiro, não ocorre de forma automática ou tácita, mas de forma expressa. Veja-se:

Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º **Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.** (grifou-se)

99. Nessa linha, não seria possível a aplicação da Lei nº 9.424/96 senão estiver expressamente referido na lei revogadora da Lei do Antigo Fundeb que está a reativá-la.

100. Não é este o caso. A Lei nº 14.113/20 não faz essa reativação expressa; logo, é inconcebível a aplicação da repristinação para se buscar uma base de cálculo na Lei nº 9.424/96.

101. Por fim, como complemento a estas afirmações, traz se os “prints” do site do Planalto, o qual tem por hábito manter as leis revogadas, mas tarjá-las, salientando assim as suas inaplicabilidades:

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI N° 9.424, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996.

Regulamento
Emenda de veto
Texto compilado

Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 1º de fevereiro de 1998. [\(Vide Medida Provisória nº 339, de 2006\).](#) [\(Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007\)](#)

§ 1º O Fundo referido neste artigo será composto por 15% (quinze por cento) dos recursos: [\(Vide Medida Provisória nº 339, de 2006\).](#) [\(Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007\)](#)

I—da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação—ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal; [\(Vide Medida Provisória nº 339, de 2006\).](#) [\(Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007\)](#)

II—do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal—FPE e dos Municípios—FPM, previstos no art. 159, incisos a e b, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a [Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1962](#). [\(Vide Medida Provisória nº 339, de 2006\).](#) [\(Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007\)](#)

III—da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados—IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 9º, inciso II, da Constituição Federal e da [Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.](#) [\(Vide Medida Provisória nº 339, de 2006\).](#) [\(Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007\)](#)

§ 2º Inclui-se na base de cálculo do valor a que se refere o inciso I do parágrafo anterior o montante de recursos que forem transferidos, em moeda, pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da [Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996](#), bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas. [\(Vide Medida Provisória nº 339, de 2006\).](#) [\(Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007\)](#)

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007.

[Mensagem de veto](#)

[Íngênci](#)

[Conversão da MPV nº 339, 2006](#)

[Regulamento](#)

[Revogada pela Lei nº 14.113, de 2020, ressalvando o art. 12.](#)

[Íngênci](#)

[Texto para impressão](#)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do [art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT](#).

Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no [art. 212 da Constituição Federal](#) e no inciso VI do caput e parágrafo único do [art. 10](#) e no [inciso I do caput do art. 1 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), de:

– pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei emendas aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

102. Ainda, para repisar essa questão, observamos que o uso mais corriqueiro da reprimirização no ordenamento jurídico brasileiro tem sido nos casos de inconstitucionalidade da norma e não em sua revogação simples. Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI REVOGADORA. EFICÁCIA EX TUNC. INAPTIDÃO DA LEI INCONSTITUCIONAL PARA PRODUZIR QUAISQUER EFEITOS. INOCORRÊNCIA DE REVOGAÇÃO. DISTINÇÃO ENTRE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE E REVOGAÇÃO DE LEI.

1. O vício da inconstitucionalidade acarreta a nulidade da norma, conforme orientação assentada há muito tempo no STF e abonada pela doutrina dominante. Assim, a afirmação da constitucionalidade ou da inconstitucionalidade da norma, mediante sentença de mérito em ação de controle concentrado, tem efeitos puramente declaratórios. Nada constitui nem desconstitui. Sendo declaratória a sentença, a sua eficácia temporal, no que se refere à validade ou à nulidade do preceito normativo, é *ex tunc*.

2. A revogação, contrariamente, tendo por objeto norma válida, produz seus efeitos para o futuro (*ex nunc*), evitando, a partir de sua ocorrência, que a norma continue incidindo, mas não afetando de forma alguma as situações decorrentes de sua (regular) incidência, no intervalo situado entre o momento da edição e o da revogação.

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



3. A não-repristinação é regra aplicável aos casos de revogação de lei, e não aos casos de inconstitucionalidade. É que a norma inconstitucional, porque nula ex tunc, não teve aptidão para revogar a legislação anterior, que, por isso, permaneceu vigente.

4. No caso dos autos, foi declarado inconstitucional o art. 25, § 2º, da Lei 8.870/94, que determinava a revogação do art. 22, I, da Lei 8.212/90, alterando a base de incidência da contribuição da folha de pagamentos para o faturamento. Não tendo essa lei, porém, face ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade, jamais sido apta a realizar o comando que continha, vigeu e vige, desde a sua edição até os dias atuais, o art. 22, inciso I, da Lei 8.212/90, que determina que as empresas de atividade rural recolham a contribuição sobre a folha de salários.

5. Embargos de divergência parcialmente conhecidos, e nesta parte, não providos.

(EREsp 445455 / BA EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL 2004/0073436-0, Relator(a) Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI (1124) Órgão Julgador S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data do Julgamento 09/11/2005, Data da Publicação/Fonte DJ 05/12/2005 p. 20 RDDT vol. 125 p. 136 RSTJ vol. 200 p. 37)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. FUNRURAL. EXISTÊNCIA DE MATÉRIA NÃO PREQUESTIONADA. SÚMULA 211/STJ. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. REPRISTINAÇÃO DA NORMA REVOGADA PELA LEI VICIADA. CÁLCULO DA EXAÇÃO NOS MOLDES DA LEI REVOGADA. EFEITO LÓGICO DECORRENTE DA REPRISTINAÇÃO. EXEGESE DO RESP 1.136.210/PR, SUBMETIDO AO REGIME DOS RECURSOS REPETITIVOS (ART. 543-C DO CPC). SÚMULA 83/STJ.

1. Impõe-se o não conhecimento do recurso especial por ausência de prequestionamento, entendido como o necessário e indispensável exame da questão pela decisão atacada, apto a viabilizar a pretensão recursal. Incidência da Súmula 211/STJ.

2. Aplica-se o princípio da vedação da repristinação, disposto no art. 2º, § 3º, da LINDB, aos casos de revogação de leis, e não aos casos em que ocorre a declaração de inconstitucionalidade, pois uma lei inconstitucional é lei inexistente, não tendo o poder de revogar lei anterior.

3. A repristinação da lei anterior impõe o cálculo da exação nos moldes da lei revogada, sendo devida a restituição tão somente da diferença existente entre a sistemática instituída pela lei inconstitucional e a prevista na lei repristinação, caso haja.

Exegese que se infere do entendimento firmado no REsp 1.136.210/PR, da relatoria do Min. Luiz Fux, submetido ao regime dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC). Incidência da Súmula 83/STJ.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1517667 / RS AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2015/0043449-3 Relator(a) Ministro HUMBERTO MARTINS (1130) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 28/04/2015 Data da Publicação/Fonte DJe 06/05/2015)

103. Nesse cenário, a inventiva interpretação da Conjur, que sugere a utilização, para 2022, da atualização do piso conforme o marco regulatório anterior (baseado na Lei nº 11.738/2008 e na Lei nº 11.494/2007) ofende o ordenamento jurídico, pois repristina, pela via hermenêutica, regra expressamente revogada – a rigor, sequer existente no mundo jurídico –, sendo inviável o reconhecimento de qualidade de “norma” (disposição ao qual se dá um significado capaz de

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



coerção) sem a respectiva disposição, o que equivaleria conceder eficácia sem validade e validade sem existência.

104. Neste sentido, compreendemos que não há reativação da base de cálculo descrita na lei 9.424/96 de forma automática e não expressa com a revogação da lei 11.494/2007.

2.2.2. Da erosão da base de cálculo do piso do magistério

105. Veja-se que o Governo Federal, apesar do consignado acima, no ímpeto de prestigiar a classe do magistério, que deve ser reconhecida e deve ter seus proventos dignos, calhou por propor o reajuste por meio de Portaria utilizando justamente a base de cálculo para atualização do piso do magistério conforme dispositivos de lei já revogados. Ou seja e à vista de todo o exposto até aqui: tal reajuste não possui amparo legal pela impossibilidade de tais dispositivos tornarem a vigorar para fins da atualização do piso salarial.

106. O que sucede, no caso, é que o critério de atualização do piso foi excluído do sistema legislativo em função da revogação parcial da Lei nº 11.494/2007 restando, conforme já referido, um vácuo legislativo por falta de base legal.

107. Ressalta-se que a revogação da Lei nº 11.494/2007 foi expressa, conforme disposição do artigo 53 da Lei 14.113/2020:

Art. 53. Fica revogada, a partir de 1º de janeiro de 2021, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, ressalvado o caput do art. 12 e mantidos seus efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos relativa ao exercício de 2020.

108. Tal revogação inclusive pode ser inferida da simples consulta à legislação no site do Governo Federal na internet, em que os dispositivos da Lei 11.494/2007, com exceção do *caput* do artigo 12, encontram-se tachados:

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

[LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007.](#)

[Mensagem de veto](#)

[Vigência](#)

[Conversão da MPV nº 339, 2006](#)

[Regulamento](#)

[\(Revogada pela Lei nº 14.113, de 2020, ressalvando o art. 12.\)](#) [Vigência](#)

[Texto para impressão](#)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do [art. 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT](#).

Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade de aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no [art. 212 da Constituição Federal](#) e no inciso VI do caput e parágrafo único do [art. 19º e no inciso I do caput do art. 11º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#):

I – pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II – pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências;

109. Nesse sentido, a revogação e consequente eliminação normativa referida foi resultado de um ato do legislador, válido e deliberado, não existindo, ainda, qualquer determinação legal para que tal normativa mantenha-se eficaz para certas circunstâncias ou por determinado tempo. Tampouco há lei nova determinando de forma expressa que a lei anteriormente revogada deve retornar a produzir efeitos.

110. Posicionamento diverso, pela validade da utilização de base de cálculo consubstanciada em legislação não mais em vigor, afronta sobremaneira o princípio da legalidade, conforme o disposto no inciso II do artigo 5º da CF estabelecendo que “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.*”

111. É necessária uma nova regulamentação legal para a atualização do piso nacional do magistério – de caráter específico, com qualidade de lei em sentido estrito, alinhada ao novo marco regulatório introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, e preferencialmente construída de modo dialogado com as demais esferas da federação –, devendo esta regulamentação, associada a Lei nº 14.113/2020, preencher o vácuo legislativo deixado pela revogação da Lei nº 11.494/2007 dispondo sobre os parâmetros específicos da atualização.

112. Dessa forma, identificado um vácuo legislativo na questão, resta prejudicada a Portaria que pretende impor o reajuste do piso salarial do magistério, haja vista tal medida extrapola os seus limites como norma infra legal.

2.2.3. Da sugestão da base de cálculo do PL nº 2.075/2021

113. A questão aqui tratada é objeto do Projeto de Lei nº 2.075/2021, que visa a regulamentar “*o inciso XII do caput do artigo 212-A da CF/88 para instituir o piso salarial profissional nacional para os professores do magistério público da educação básica.*”

114. Entre as disposições do PL está justamente a alteração da base de cálculo da atualização do piso salarial profissional nacional do magistério, que não mais seria relacionado ao Valor Anual Mínimo por Aluno, passando a utilizar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, conforme dispõe em seus artigos 2º e 4º:

Art. 2º Em 1º de maio de 2022, o valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$2.886,24 (dois mil e oitocentos e oitenta e seis reais e vinte e quatro centavos) mensais, reajustado pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC no ano de 2021.

Art. 4º A partir de 2023, o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de maio, pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC nos doze meses do exercício financeiro anterior à data do reajuste.

115. Inclusive, como justificativa do Projeto, expõe-se que a Lei nº 11.738/2008 está desatualizada em função das alterações promovidas pela EC nº 108/2020, a qual dispõe sobre o novo Fundeb assim como prevê, pela redação já citada do artigo 212-A da CF/88, que “*lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública*”.

116. Na justificativa para o PL, salienta-se também que a Lei 11.738/2008 está desatualizada justamente quanto à referência ao valor anual mínimo por aluno para definição do critério de atualização anual do piso do magistério, uma vez que no novo Fundeb estão previstos valores anuais mínimos diversos daquele.

117. Nesse sentido, percebe-se que o movimento legislativo, esfera competente para tratar da questão através de lei específica, é no sentido exatamente oposto ao adotado de forma irregular pelo MEC por meio das Portarias Interministerial e Ministerial.

118. O PL define, como base de cálculo para o reajuste do piso do magistério, o INPC, e não mais o valor anual mínimo por aluno estabelecido na revogada Lei 11.494/2007. Essa a sugestão de *lege ferenda* a ser dada a matéria, em linha com o PL já em tramitação.

2.3. DA SOLUÇÃO TRANSITÓRIA: O CRITÉRIO DE REAJUSTE ATÉ A EDIÇÃO DA LEI ESPECÍFICA DE QUE TRATA A CF

119. Embora haja um PL em tramitação com a sugestão de uma nova base de cálculo para o reajuste do piso nacional do magistério, esta solução não se mostra possível, inclusive para não se incorrer em contradição. Ora, assim como uma lei revogada não pode servir de base de cálculo para o reajuste, uma lei ainda não sancionada e vigente também não pode servir de base de cálculo para o reajuste. A eficácia de uma lei revogada e de um projeto de lei, afinal, é a mesma: nenhuma.

120. Nesse cenário, de ausência da “lei específica” exigida pelo art. 212-A, inciso XII, da CF, introduzido pela citada Emenda Constitucional nº 108/2020, deve-se buscar, em interpretação sistemática, a partir de disposições existentes, válidas e eficazes – em solução de caráter transitório –, algum parâmetro de atualização.

121. À vista de alguns caminhos possíveis, o caminho que entendemos mais seguro e natural ao intérprete mostra-se a utilização dos parâmetros consolidados pelo STF para as condenações da Fazenda Pública. Explica-se.

122. Havia algumas indefinições sobre a correção monetária e os juros moratórios nos casos de condenação da Fazenda Pública, mais precisamente em relação ao índice a ser fixado, em razão do julgamento das ADIs 4.357 e 4.425.

123. Essas indefinições vieram a ser dissipadas com o julgamento, pelo STF, do RE 870.947, no qual viram-se formuladas as seguintes teses, em sede do Tema n. 810 de repercussão geral:

- 1) O art. 1º-F da Lei no 9.494/97, com a redação dada pela Lei no 11.960/09, na parte em que disciplina os juros moratórios aplicáveis a condenações da Fazenda Pública, é inconstitucional ao incidir sobre débitos oriundos de relação jurídico-tributária, aos quais devem ser aplicados os mesmos juros de mora pelos quais a Fazenda Pública remunera seu crédito tributário, em respeito ao princípio constitucional da isonomia (CRFB, art. 5º, caput); quanto às condenações oriundas de relação jurídica não-tributária, a fixação dos juros moratórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança é constitucional, permanecendo hígido, nesta extensão, o disposto no art. 1º-F da Lei no 9.494/97 com a redação dada pela Lei no 11.960/09; e
- 2) O art. 1º-F da Lei no 9.494/97, com a redação dada pela Lei no 11.960/09, na parte em que disciplina a atualização monetária das condenações impostas à Fazenda Pública segundo a remuneração oficial da caderneta de poupança, revela-se inconstitucional ao impor restrição desproporcional ao direito de propriedade (CRFB, art. 5º, XXII), uma vez que não se qualifica como medida adequada a capturar a variação de preços da economia, sendo inidônea a promover os fins a que se destina. Presidiu o julgamento a Ministra Cármem Lúcia. Plenário, 20.9.2017.

124. Daquele cenário de indefinições, pode-se dizer, assim, que se passou a um cenário de algumas certezas sobre o tema da correção, ao menos em relação ao seguinte ponto: a adoção do IPCA-E como índice de correção monetária, tanto para créditos anteriores como posteriores à constituição de precatório.

125. Desse modo, considerando a indicação do Tema de repercussão geral para os casos de atualização de créditos não tributários, sugere-se, em caráter temporário, a adoção do IPCA-E como índice de atualização para o piso nacional do magistério até ulterior lei específica.

3. RESPOSTA À CONSULTA E RECOMENDAÇÕES

3.1. RESPOSTA À CONSULTA

126. Em face das ponderações expostas acima, opinamos no seguinte sentido:

- (i) *Quanto à questionamento sobre a constitucionalidade da Portaria MEC nº 67/2022, compreendemos que ela é inconstitucional, uma vez que: (i) a Portaria não possui qualquer vinculação legal, o que se faz necessário; (ii) ao não possuir vinculação com legislação vigente, a Portaria revive dispositivos expressamente revogados, e está, desse modo, desprovida de amparo legal, afrontando os princípios da legalidade e hierarquia das normas; e (iii) a*

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



Portaria cria norma sem disposição, além de ofender interpretações de caráter consequencialista e, mesmo, éticas;

- (ii) *Quanto ao questionamento sobre a retirada base de cálculo do piso do magistério pela Lei nº 14.113/2020, compreendemos que de fato não há, atualmente, lei vigente que trate de forma clara e expressa sobre a base de cálculo do piso do magistério.*
- (iii) *Quanto ao questionamento da reativação da Lei nº 9.424/96 pela revogação da Lei 11.494/2007 e se há repristinação no caso, compreendemos que a Lei nº 14.113/2020, ao revogar a Lei nº 11.494/2007, deveria ter reativado a Lei nº 9.424/96 de forma expressa, uma vez que o instituto da repristinação tácita vai de encontro ao art. 2, § 3º, da LINBD;*
- (iv) *Quanto ao questionamento sobre a base aplicável, compreendemos que deve ser editada lei específica que trate do tema, sendo que temos em tramitação o PL nº 2.075/2021, criado por iniciativa da CNM, que sugere como correção do piso o INPC com base em análises econômicas;*
- (v) *Quanto ao questionamento sobre a solução temporária de reajuste, até a edição da “lei específica” exigida pelo art. 212-A, inciso XII, da CF, compreendemos que o caminho mais seguro e natural ao intérprete mostra-se a utilização dos parâmetros consolidados pelo STF em tema de repercussão geral (Tema 810, RE 870947) para os casos de atualização de créditos não tributários, adotando-se assim o IPCA-E como índice de atualização para o piso nacional do magistério até ulterior lei específica.*

3.2. RECOMENDAÇÕES

127. Em face das ponderações expostas acima, opinamos no seguinte sentido:

- (i) *ajuizamento de ADI para declarar a constitucionalidade de atos normativos infralegais, em especial a Portaria MEC nº 67/2022 (isso deve ser realizado por algum dos legitimados inscritos no rol do art. 103 da CF, considerando que o STF considerou que a CNM, no ordenamento jurídico atual, não possuiria esta legitimidade);*

CONSULENTE:



CONSULTADOS:



- (ii) *ajuizamento de pedido cautelar nesta ADI para estabelecer o IPCA-E durante a sua tramitação, como medida transitória até a aprovação de lei específica sobre a atualização; e, em não sendo ajuizada a ADI ou havendo a necessidade de defesa dos seus interesses,*
- (iii) *os Municípios devem impetrar mandado de segurança (ou ajuizar outra ação judicial de conteúdos declaratório e mandamental) para se proteger contra atos administrativos que eventualmente determinarem a aplicação do índice da Portaria ministerial.*

Almejando termos enfrentado as questões suscitadas do modo mais judicioso e prudente, é o que nos parece.

Paulo Caliendo^{1*}

Mártin Haeberlin^{2}**

^{1*} Doutor em Direito (PUCSP) e em Filosofia (PUCRS). Mestre em Direito (UFRGS). Especialista em Direito Tributário (Universidade de Munique) e MBA em Finanças Empresariais (FGV). Graduado em Direito (UFRGS). Professor da Graduação e da Pós-Graduação em Direito da PUCRS. Advogado inscrito na OAB/RS nº 33.940, na OAB/DF nº 52.763 e na OAB/SC nº 49.777. E-mail: caliendo@caliendoadvocacia.com.br. Link para currículo completo: <http://lattes.cnpq.br/9047483160060734>.

^{2**} Doutor em Direito (PUCRS). Mestre em Direito do Estado (PUCRS). Graduado em Direito (PUCRS). Estudos de pós-doutorado na Faculdade de Economia (UFRGS) e Pesquisador Visitante no Instituto Max-Planck. Professor da Graduação em Direito e do Mestrado em Direitos Humanos da UniRitter. Advogado inscrito na OAB/RS nº 61.698 e na OAB/DF nº 66.423. E-mail: mphaeberlin@gmail.com. Link para currículo completo: <http://lattes.cnpq.br/5190995351722855>.

23/01/2025

CNM reforça posicionamento sobre ausência de critério para reajuste do piso nacional do magistério



Em 2025, primeiro ano de mandato dos gestores municipais eleitos no último pleito, permanece a polêmica sobre o critério de reajuste do piso nacional do magistério. Conforme vem alertando nos últimos anos, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) reforça que os sucessivos reajustes estabelecidos em Portarias publicadas pelo governo federal desde 2022 não têm amparo legal. Apenas entre 2022 e 2024, a União publicou reajustes que totalizam 58,71% para a categoria, com impacto de R\$ 61 bilhões apenas para

os Entes locais. Destaca-se, ainda, que a folha de pagamento do magistério municipal corresponde a 29% do gasto total com pessoal nos Municípios.

Segundo o critério estabelecido pela Lei 11.738/2008, que instituiu o piso, a atualização anual do valor do piso do magistério seria no mês de janeiro com base no percentual de variação do VAAF-MIN (Valor Aluno Anual do Fundeb Mínimo) dos anos iniciais do ensino fundamental urbano em jornada parcial, nos termos da Lei 11.494/2007, de regulamentação do antigo Fundeb. Essa norma, porém, foi expressamente revogada pela Lei 14.113/2020, que regulamenta o novo Fundeb.

Dessa forma, no entendimento da CNM ([clique aqui para ler o parecer jurídico](#)), esse critério não tem mais validade, por ausência de base legal, desde o exercício de 2021. Esse é também o entendimento de várias decisões judiciais, as quais, em liminares e em decisões de mérito, inclusive já em segunda instância, suspenderam a vigência das Portarias do MEC a partir do ano de 2022. Além disso, cabe destacar que uma Portaria do Ministério da Educação não implica imediato reajuste dos vencimentos do magistério, pois qualquer alteração dos vencimentos e remunerações de servidores públicos somente pode ser implementada por lei específica do respectivo ente federado.

Entre 2009 e 2024, o reajuste acumulado do piso nacional do magistério foi de 382,2%. Já o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) aumentou 144,9%, a receita do Fundeb cresceu 313,3% e o salário-mínimo foi reajustado em 203,7%. Se o critério de correção do

valor do piso da Lei de 2008 estivesse em vigência (o que não é o caso), a variação do VAAF-MIN entre 2023 e 2024 implicaria reajuste do piso do magistério em 6,27% em 2025.

O INPC acumulado em 2024 foi de 4,77%. O governo federal reajustou o salário-mínimo com percentual correspondente à inflação mais ganho real (7,50%), entretanto benefícios sociais pagos pela União com valor acima do salário-mínimo serão reajustados pelo INPC. Ou seja, os benefícios sociais com valores iguais ao do salário-mínimo terão o mesmo reajuste do mínimo. Entretanto, os benefícios da Previdência com valores maiores do que o mínimo serão corrigidos por 4,77%. Destaca-se que o piso do magistério não impacta as contas da União, pois quem paga são Estados e Municípios.

Diante desse cenário, respeitando a autonomia dos Municípios, a CNM orienta os gestores municipais a, independentemente de nova Portaria que venha a ser publicada pelo governo federal, conceder reajuste ao magistério tendo como referência a inflação e considerando a situação fiscal do Município e os limites para gastos com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e a avaliar a possibilidade de conceder igual reajuste para o conjunto dos servidores municipais. A Confederação reforça ainda que qualquer reajuste deve ser concedido por lei municipal.

**Paulo Ziulkoski
Presidente da CNM**

[Veja o parecer da CNM sobre o piso do magistério](#)