

MENSAGEM N.º 244, DE 12 DE JULHO DE 2022.

Comunica veto que especifica ao Substitutivo nº 1 do Projeto de Lei n.º 9/2022.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ – ESTADO DE MINAS GERAIS:

1. Com cordiais cumprimentos, extensivo à seus pares, noticiamos a Vossa Excelência que, com fulcro no inciso II do artigo 72 da Lei Orgânica do Município e *ex vi* do § 1º do artigo 66 da Constituição Federal, assentamos entendimento em vetar, totalmente o Substitutivo nº 1 do Projeto de Lei n.º 9/2022, com versão de redação final, que “Institui o rateio do valor remanescente de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – e dá outras providências”.

2. Insta salientar que embora louvável a intenção da vereadora autora do Projeto ao apresentá-lo, o mesmo é inconstitucional, pelas razões de fato e de direito que passamos a expor:

3. Inicialmente insta salientar que as alterações advindas da lei 14.113, de 2020 pela lei 14.276, de 2021 e o "rateio" do FUNDEB aos professores e profissionais da educação básica, não é assunto pacificado juridicamente e vários pontos estão sendo objetos de questionamento no que se refere a Constitucionalidade, inclusive no que se refere aos profissionais abarcados pela referida legislação.

Pela redação apresentada, entende-se que o percentual de repasse de ICMS aos municípios conforme o VAF - valor adicionado fiscal foi reduzido de 75% para 65%, repassando esses 10% destacados para a distribuição "com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos". Assim, a partir da presente EC 108/20, passa a ser obrigatória a distribuição de receita de ICMS conforme critérios educacionais, que devem ser utilizados e caso exista saldo remanescente rateado entre os profissionais da educação.

Com as leis 14.113/20 e sua alteradora 14.276/21, o valor rateado é o saldo financeiro restante depois de deduzidas todas as despesas com o pagamento de pessoal, cuja aplicação mínima deve ser de 70% (setenta por cento).

Ainda em relação às sobras da subvinculação mínima de 70% do Fundo da Educação Básica aduz o novo § 2º do art. 26 da lei de regulamentação do FUNDEB:

(fls. 2 da Mensagem Legislativa nº 244, de 12/7/2022)

"§ 2º Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial." (NR).

Ocorre que a lei 14.113/20 definia os profissionais da educação básica em efetivo exercício da profissão como carecedores do direito ao rateio das sobras do fundo; regra esta alterada conforme a lei 14.276/21, que incluiu além dos profissionais do magistério (professor, diretor e pedagogo), os profissionais de apoio técnico, administrativo ou operacional em efetivo exercício nas redes de educação básica. Assim, todos os profissionais envolvidos na educação básica, teriam direito ao rateio dos excedentes do FUNDEB 70% (setenta por cento).

Desta forma, não só os profissionais do magistério teriam direito ao rateio em caso de sobra dos valores do Fundeb, sendo englobados todos os profissionais da educação básica direta. Outra novidade da lei que modifica as regulamentações do Fundeb é a permissão para psicólogos e assistentes sociais que atuam na rede pública de educação básica serem remunerados com os recursos dos 30% do fundo não vinculados aos salários dos profissionais da educação.

O Congresso Nacional na base para recebimento de repasses e rateio incluiu os profissionais do sistema "s". Assim, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE pretende ingressar com **ação direta de inconstitucionalidade contra a lei 14.276/21**, sobretudo **em relação a extensão dos profissionais abarcados na subvinculação de 70% do FUNDEB**. A entidade entende que a lei 14.276/21, assim como a anterior (14.113/20), extrapolou os limites da Emenda Constitucional nº 108, que destinou parte dos recursos do Fundo exclusivamente para a valorização dos profissionais da educação. O repasse de recursos do FUNDEB para entidades do sistema S também contraria norma constitucional (art. 213, CF) e deverá ser questionada pela CNTE". <https://www.migalhas.com.br/depeso/358690/as-alteracoes-advindas-da-lei-14-113-20-pela-lei-14-276-21>.

Veja-se que, além do que a Constituição dispõe especificamente a respeito do FUNDEB, há um conjunto de regras constitucionais que protegem e obrigam o gasto público em educação, como a obrigatoriedade, que a União aplique, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, excluindo-se a parcela da arrecadação de impostos transferida a outros entes. A distribuição dos recursos públicos assegurará, nos termos da EC 59/2009, prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. E, a partir da EC 14/1996, tornou-se princípio sensível da

(fls. 3 da Mensagem Legislativa nº 244, de 12/7/2022)

Constituição Federal (CF, art. 34, VII, e), cuja inobservância pelo Estado-membro ou Distrito Federal possibilitará a intervenção federal.

4. O Tribunal de Contas de Minas Gerais – TCE-MG se manifestou no seguinte sentido:

O abono foi uma forma de pagamento utilizada, no âmbito do Fundef, até 2006, e uma prática no período de vigência do extinto Fundeb, realizada, sobretudo pelos Municípios, a qual consistia no pagamento aos profissionais da educação básica quando o total da remuneração do grupo não alcançasse o mínimo exigido (no novo Fundeb refere-se ao percentual de 70%) e houvesse recursos do Fundo ainda não utilizados ao final do ano. **Sugeria-se que esse tipo de pagamento fosse adotado em caráter provisório e excepcional**, apenas nessas situações especiais e eventuais, não devendo ser adotado em caráter permanente.

É importante destacar que a adoção de pagamentos de abonos em caráter permanente pode ensejar, no futuro, que tais pagamentos sejam incorporados à remuneração dos servidores beneficiados, por se caracterizar, à luz da legislação trabalhista, um direito decorrente do caráter contínuo e regular dessa prática.

O relator, Conselheiro Adonias Monteiro, salientou que o TCE-MG, sob a égide da regulamentação anterior do Fundeb – a Lei n. 11.494/2007 – já respondeu a várias Consultas sobre a possibilidade de concessão de abono utilizando-se as “sobras” de recursos anuais totais do Fundeb destinados à remuneração dos profissionais da educação básica, nas quais foi reconhecida a possibilidade de pagamento **e ressaltada sua natureza transitória**, além da necessidade de lei autorizativa para sua concessão, sujeita à implementação das condições previstas no § 1º, incisos I e II, do art. 169 da Constituição da República.

Dentre outras, citou as Consultas 742476, 617851, 622249, e 644252, e ressaltou que todas externam o mesmo entendimento, isto é, a concessão do abono seria possível, desde que houvesse prévia aprovação de lei autorizativa para tanto e que tal situação deveria **ser transitória e excepcional**.

É ressaltado ainda pelo Tribunal de Contas que em caso de Lei Municipal a mesma **deve estabelecer o valor, a forma de pagamento** e demais parâmetros considerados. Assim, o presente projeto de lei, que traz uma instituição de rateio de forma genérica e quase em situações hipotética, pois será possível apenas em situações de eventuais “sobras”, **é totalmente inconstitucional**, pois não cumpre as diretrizes estabelecida no entendimento dos tribunais.

(fls. 4 da Mensagem Legislativa nº 244, de 12/7/2022)

5. É importante destacar que a adoção desses pagamentos decorre de decisões político administrativas inerentes ao processo de gestão desses entes governamentais, os quais são responsáveis por administrar as verbas públicas de forma clara e objetiva, expondo os critérios a serem observados na destinação desses recursos e fazendo constar em instrumento legal que preveja as regras de concessão e os devidos fundamentos legais e materiais, em obediência aos princípios da transparência e legalidade do procedimento.

6. Em relação ao pagamento dos profissionais da educação básica, há na Constituição Federal e na Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 um limite mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundeb para sua garantia (excluídos os recursos relativos à parcela da complementação-VAAR). Já em relação à parcela restante, de até 30% (trinta por cento), não há vinculação ou obrigação de que parte dessa porcentagem de recursos seja destinada ao pagamento de outros servidores da educação, ainda que o Estado ou Município possa utilizá-la para esse fim. Por conseguinte, não há limite mínimo a ser cumprido que possa gerar alguma sobra financeira e ensejar o pagamento de eventual abono.

Sendo assim, o relator Conselheiro Adonias Monteiro, entendeu pela possibilidade da concessão do abono; todavia, em consonância com o entendimento da Unidade Técnica, **frisou que essa não é a situação ideal**, uma vez que pode significar que o plano de carreira e a remuneração dos profissionais da educação básica ou a tabela de vencimentos esteja necessitando de revisão ou atualização, de forma a absorver, sem sobras, a proporção mínima de 70% dos recursos anuais do Fundeb com o pagamento da remuneração dos referidos profissionais, sem a necessidade da concessão de abonos. **Além disso, é estritamente necessária a aprovação de lei que estabeleça o valor, bem como a forma de pagamento do abono.**

Como no momento do voto do relator estávamos no contexto da pandemia de Covid-19, a Unidade Técnica ainda concluiu que deveria ser observado naquela ocasião o disposto no art. 8º, inciso VI, da LC 173/2020, o qual imporia restrições à concessão do referido abono.

Portanto, o relator, Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, propôs, em consonância com precedentes do Tribunal de Contas e com a manifestação da Unidade Técnica, a fixação do prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: é possível o pagamento de abono, com recursos compreendidos na proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do Fundeb, de que dispõem o art. 212-A, inciso XI, da Constituição da República e o art. 26 da Lei 14.113/2020, para os profissionais da educação básica em efetivo exercício, **em caráter excepcional e transitório, desvinculado da sua remuneração**, desde que sejam observados os seguintes requisitos: **previsão em lei, na qual deve constar os critérios regulamentadores do pagamento; prévia dotação na Lei Orçamentária Anual – LOA e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, nos termos do § 1º, incisos I**

(fls. 5 da Mensagem Legislativa nº 244, de 12/7/2022)

e II, do art. 169 da Constituição da República. (Processo nº 1102367 – Tribunal Pleno – TCE-MG, 24/11/2021).

7. O presente projeto de lei não guarda sintonia com a Lei Orçamentária Anual, com a Lei de Diretrizes Orçamentaria, o que torna na prática inviável de sanção e posterior execução.

8. Ademais, uma Lei Instituído um rateio de forma permanente, fere completamente a natureza transitória e eventual de raio de possíveis sobras de recursos do Fundeb.

9. Há ainda que se considerar que a Constituição Federal delimita o poder de iniciativa legislativa ao dispor sobre a competência para o início do processo legislativo em matérias reservadas, de modo que sua inobservância terá como efeito a invalidade do ato.

Ao seu turno, na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de Projetos de Lei e de atos jurídicos, sendo algumas de competência exclusiva do Poder Executivo.

O rol previsto no artigo 61, caput, da Constituição Federal, é exaustivo, pois não comporta nenhuma exceção, devendo ser aplicado aos Estados Membros e Municípios. Assim, a propositura de qualquer projeto de lei por pessoa diversa a prevista no referido artigo, caracteriza o ato como inconstitucional por vício de iniciativa.

A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao examinar a controvérsia ora em julgamento, tem reiteradamente advertido que *“o modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento à observância incondicional dos Estados membros”*. (RT) 170/792, Rel. Min. Celso de Mello).

O projeto da forma que foi aprovado, discorre sem dúvida possível na criação/aumento de despesa pública – instituído rateio entre profissionais do magistério e pessoal de apoio, ao versar sobre a aplicação de recursos que insofismavelmente já ingressaram nos cofres da municipalidade e já foram objeto de cumprimento dos percentuais legalmente exigidos e de rateio já realizado, através de Lei específica.

O entendimento do STF, em decisões reiteradas é de que a criação de vantagens (aumento salarial, abonos, benefícios funcionais onerosos etc,) ao servidor público traduz matéria que se insere na EXCLUSIVA iniciativa do Chefe do Poder Executivo, vale conferir:

(fls. 6 da Mensagem Legislativa nº 244, de 12/7/2022)

“AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DOS ARTIGOS 4º E 5º DA LEI N. 227/1989, DO ESTADO DE RONDÔNIA. AFRONTA AOS ARTIGOS 25, 37, INC. X E XIII, 61 §1º, INC. I ALÍNEA “A” E 63 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Inconstitucionalidade formal dos artigos 4º e 5º da Lei n.227/1989, **que desencadeiam aumento de despesa pública em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.** Afronta aos artigos 25; 61§ 1º, inc. I, alínea “a” e 63 da Constituição da República (...) RT 204/941, Rel. Ministra Carmén Lúcia. (grifo nosso).

“CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CF. art. 61 § 1º, II, “c” INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA A OUTRO PODER: PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, CF, art. 2º. I – As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. II – Leis que disponham sobre servidores públicos são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (Constituição Federal, art. 61, § 1º, II “a”, “c” e “f”)..... III – **Lei de iniciativa reservada a outro poder: não observância: ofensa ao princípio da separação dos Poderes** (CF. art. 2º). IV – Ação direta de inconstitucionalidade julgada Procedente (ADI 2.731/ES, Rel. Min. Carlos Veloso). (grifo nosso).

Por fim, importante registrar o entendimento do Supremo sobre o assunto, assentado no ADPF –DF 528 - Acórdão publicado em 21/03/2022, abaixo alguns trechos:

“...Nesse contexto, as regras normalmente incidentes sobre as transferências de recursos do FUNDEB também se aplicam nessa situação. A circunstância de se tratar de repasse pela via judicial **em nada desnatura a origem dessas verbas**, tampouco pode frustrar a destinação que a Constituição determinou. Merece, ainda, especial reflexão a questão da incidência do art. 60, XII, do ADCT, a subvinculação de 60% do montante repassado ao investimento em remuneração de profissionais de ensino...

O pagamento de significativa quantia remuneratória aos profissionais do magistério de uma só vez, por ocasião da liberação de recursos dos

(fls. 7 da Mensagem Legislativa nº 244, de 12/7/2022)

precatórios, não se inscreve e sequer atende às políticas de valorização do magistério público da educação básica, mas, de modo contrário, representa momentâneo e desproporcional pagamento, em valores totalmente desconectados das reais possibilidades de garantia e permanência do nível remuneratório que representam, rompendo, dessa forma, com os princípios da continuidade que deve nortear as políticas de valorização dos profissionais do magistério e da irredutibilidade de salário, que se encontra esculpido no art. 7º, VI, da CF/88. [...].

O caráter extraordinário desse ingresso de verba justifica o afastamento da subvinculação, pois seguir a determinação do art. 60, XII, do ADCT, c/c art. 22 da Lei 11.494/2007, na redação então vigente, implicaria em pontual e insustentável aumento salarial dos professores do ensino básico, que, em razão da regra de irredutibilidade salarial, teria como efeito pressionar o orçamento público municipal nos períodos subsequentes – sem que houvesse receita subsequente proveniente de novos precatórios inexistentes –, acarretando o investimento em salários além do patamar previsto constitucionalmente, em prejuízo de outras ações de ensino a serem financiadas com os mesmos recursos.

A majoração concedida com amparo no recebimento eventual de recursos **prejudicaria o equilíbrio das contas municipais** a partir do esgotamento do montante da complementação extraordinária. Veja-se que a regra constitucional em questão, que garante o repasse de recursos financeiros para investimento em ações de ensino, além de contemplar especificamente o gasto com remuneração de professores, tem o evidente escopo de fortalecer a continuidade e efetividades dessas ações governamentais, entendidas como política pública de Estado. E a hipótese aqui cogitada, de aplicação da subvinculação mesmo em relação aos montantes pagos judicialmente – fora, portanto, da regular execução orçamentária do ente – teria o efeito contrário, ao promover o descontrole dos gastos com pessoal e, assim, comprometer a continuidade do investimento público em educação.

De fato, o nível de gastos com pessoal **atingiria patamar não compatível com a realidade financeira do ente público**, uma vez o aporte de recursos via precatório, em razão do pagamento judicial das

(fls. 8 da Mensagem Legislativa nº 244, de 12/7/2022)

diferenças nos repasses anteriores, é um fato isolado e não se repetirá nos exercícios financeiros seguintes. Conforme já me manifestei em outros julgamentos da CORTE a respeito de normas de limitação de gastos com pessoal como imposição de do princípio da responsabilidade fiscal – como no julgamento das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, em que consolidado o entendimento firmado na ADI 2238 (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 24/6/2020, DJe de 15/9/2020).

Assim, em vista das situações de fato tratadas pelo Acórdão impugnado, fundamentadas em análise técnica dos órgãos competentes, tenho que o TCU, ao entender que o art. 60, XII, do ADCT, c/c art. 22 da Lei 11.494/2007 não incidiria nessas situações, não violou os preceitos fundamentais indicados na inicial, mas buscou impedir graves implicações futuras, quando exaurida a verba extraordinariamente recebida. Ao contrário, encontra-se em conformidade com os preceitos constitucionais que resguardam o direito à educação e a valorização dos profissionais da educação básica, conciliando-os com a necessidade de equilíbrio e responsabilidade fiscal, indispensáveis para a manutenção da capacidade do Estado brasileiro em atingir todos e quaisquer fins, inclusive os de natureza fundamental e social. A própria expressão literal do art. 22 da Lei 11.494/2007 introduz a ideia de periodicidade, para efeito de incidência da subvinculação que regulamenta, ao dispor que “pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos fundos sejam destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública”. Com isso, buscou-se assegurar uma proporção sustentável entre o gasto total com educação e o gasto específico com a remuneração dos profissionais de ensino, o que seria comprometido com a incidência da subvinculação sobre o recebimento extraordinário de verbas. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, declarando constitucional o Acórdão 1.824/2017 do Tribunal de Contas da União, que afastou a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei n. 11.494/2007 aos valores de complementação do FUNDEF/FUNDEB pagos pela União aos Estados e aos Municípios por força de condenação judicial. Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber,

(fls. 9 da Mensagem Legislativa nº 244, de 12/7/2022)

Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.)

Conclui-se que o presente projeto de Lei possui vício de iniciativa, fere o princípio da separação dos poderes, traz ainda a inconstitucionalidade de criar uma norma jurídica permanente a um assunto que conforme entendimento dos Tribunais, e de modo especial o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, deve ser tratado em situações excepcionais, transitórias e específicas.

10. Portanto, são essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a opor **veto total à Proposição de lei Substitutivo nº 1 do Projeto de Lei nº 9/2022**, devolvendo-a, ao esmerado exame do colegiado de *edis* que compõem o Parlamento Unaiense.

Unai, 12 de julho de 2022; 78º da Instalação do Município.

José Gomes Branquinho
Prefeito

A Sua Excelência o senhor
Valdir Pereira da Silva (**VALDMIX SILVA**)
Presidente da Câmara Municipal de Unai-MG
Unai-MG