



Processo Eletrônico nº 2714/2025

Projeto de Lei nº 119/2025

Proponente: Wanderson Borghardt Bueno – Prefeito Municipal

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 119/2025. Reestruturação e gestão do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério Público Municipal. Revogação das Leis 2.957/2018, 2.975/2018, 3.177/2021, 3.233/2022 e 3.248/2022. Instituição de regime remuneratório por subsídio. Constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa, desde que observadas as recomendações consignadas no corpo deste parecer.

1. RELATÓRIO

Cuida-se do Projeto de Lei nº 119/2025, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que dispõe sobre a reestruturação e gestão do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério Público do Município de Viana, revogando as Leis nºs 2.957/2018, 2.975/2018, 3.177/2021, 3.233/2022 e 3.248/2022, bem como instituindo novo regime remuneratório para a categoria.

Segundo a Mensagem encaminhada pelo Prefeito Municipal, a proposição fundamenta-se na necessidade de atualização da legislação local em razão das alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e pela Lei Federal nº 14.113/2020, que regulamentou o Fundeb, ampliando a aplicação mínima de recursos para remuneração de profissionais da educação e estabelecendo critérios relacionados ao desempenho escolar e à redução das desigualdades educacionais.

A justificativa ressalta que a valorização do magistério, prevista no art. 206, V, da Constituição Federal, bem como nas diretrizes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) e da Lei Federal nº 14.817/2024, exige adequações locais capazes de garantir o cumprimento do piso salarial profissional nacional, a reserva de um terço da jornada para atividades extraclasse, e a progressão na carreira por titulação e mérito.





De acordo com o impacto financeiro apresentado pelo Executivo, a medida representará acréscimo estimado de R\$ 1.730.088,33 no exercício de 2025 (15/10 a 31/12), R\$ 15.561.264,96 em 2026 e R\$ 16.120.437,96 em 2027, valores classificados pelo proponente como compatíveis com os limites da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo qualquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurí-

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





dico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscara correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. COMPETÊNCIA LOCAL

Cumprido desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 96/2025 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que, *"a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribua à União e aos Estados"*.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010.





No mesmo sentido, leciona Hely Lopes Meirelles:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira.”⁵

Ainda, Celso Ribeiro Bastos ensina que *“o que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”*.⁶

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que:

Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais).

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José⁷:

O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade.

Assim, a competência local (municipal) encontra-se estampada no art. 1º da Constituição Federal, que inclui os Municípios como entes federados, bem como no art. 29, *caput*, que lhes assegura autonomia administrativa, legislativa, orçamentária, financeira e contábil, sujeita ao controle externo pela Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas, e ao controle interno pelo próprio ente (art. 31, CF).

⁵ Direito Municipal Brasileiro, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

⁶ Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.

⁷ Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.





No caso específico do Projeto de Lei nº 119/2025, que dispõe sobre a reestruturação e gestão do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério Público Municipal, impõe-se ressaltar que compete a cada ente federado, no exercício de sua autonomia constitucional, disciplinar a estrutura administrativa, o regime jurídico e a organização dos cargos e funções de seus próprios servidores

Assim, cabe à União legislar sobre os servidores federais, aos Estados sobre os servidores estaduais e, no presente caso, ao Município de Viana, enquanto ente federado dotado de autonomia político-administrativa (art. 18 da CF), regular a carreira, a remuneração e as vantagens de seus servidores públicos municipais.

Trata-se, portanto, de matéria inserida na esfera de interesse administrativo e organizacional próprio do Município, cabendo ao Poder Executivo, mediante lei aprovada pela Câmara Municipal, propor a reestruturação da carreira do magistério. Nesse sentido, a competência legislativa para editar normas que tratam da remuneração, da progressão funcional e das atribuições específicas dos cargos públicos municipais é indiscutivelmente municipal, com fundamento no art. 30, I, da Constituição Federal, bem como nos dispositivos pertinentes da Lei Orgânica do Município de Viana.

3.2. INICIATIVA PRIVATIVA | CHEFE DO PODER EXECUTIVO

Analizada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*⁸ é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, ao repercutir precitado comando constitucional federal.

Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO⁹ que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. Afinal, *a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*".

⁸ "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

⁹ Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.





Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), como se depreende do seguinte trecho:

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes¹⁰, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão '**normativa**' da Câmara e a função '**executiva**' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

¹⁰ Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





[...] **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo**, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Nesse contexto, cumpre salientar que a iniciativa para proposição de leis que disponham sobre a organização administrativa, a estrutura de cargos e funções públicas, bem como sobre o regime jurídico e a remuneração dos servidores da administração direta, autárquica e fundacional, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Essa compreensão decorre da leitura sistemática do art. 61, §1º, II, "a", da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória aos Municípios por simetria, o que também se encontra refletido no art. 31, parágrafo único, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Viana, ao reservar ao Prefeito a iniciativa das leis que versem sobre servidores, cargos e funções vinculados ao Executivo.

No caso concreto, verifica-se que o Projeto de Lei nº 119/2025 teve origem no Prefeito Municipal de Viana, atendendo, portanto, ao requisito formal de iniciativa legislativa.

Dessa forma, a proposição encontra-se em plena conformidade com o modelo constitucional e com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, que reafirma a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo em matérias relativas ao funcionalismo público de sua esfera administrativa.

3.3. ASPECTO MATERIAL

O presente processo legislativo versa sobre a reestruturação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério Público Municipal, propondo a instituição de novo regime remuneratório, regras de progressão funcional, fixação de jornada de trabalho, bem como disposições transitórias de enquadramento e revogação da legislação anterior.

Considerando a densidade da matéria, que envolve aspectos constitucionais, legais, administrativos e de técnica legislativa, a análise será conduzida em tópicos específicos, a fim de propiciar melhor organização expositiva e clareza na identificação dos pontos relevantes ao exame da constitucionalidade, legalidade e regularidade formal da proposição.





3.3.1 O piso nacional do magistério: a valorização do Magistério e Fundamentos Constitucionais

De início, cumpre registrar que a matéria veiculada pelo Projeto de Lei nº 119/2025 encontra amparo direto no texto constitucional, notadamente no art. 206, inciso V, da Constituição da República, que consagra a valorização dos profissionais da educação escolar, mediante planos de carreira com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

Nessa perspectiva, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), em seu art. 67, reforça que a valorização profissional pressupõe o cumprimento do piso salarial profissional nacional, a progressão funcional baseada em titulação e habilitação, e a reserva de tempo para atividades de estudo e planejamento pedagógico.

Em harmonia com tais diretrizes, a Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008, instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica, determinando, em seu art. 2º, §1º, que o piso constitui o valor mínimo para o vencimento inicial das carreiras do magistério, proporcional à jornada fixada, e, em seu §4º, que ao menos um terço da carga horária docente deve ser destinado a atividades extraclasse.

No presente exercício, o piso salarial nacional vigente foi fixado pela Portaria MEC nº 77, de 29 de janeiro de 2025, em R\$ 4.867,77 (quatro mil, oitocentos e sessenta e sete reais e setenta e sete centavos), conforme a metodologia de atualização prevista no art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 11.738/2008.

Considerando que o piso nacional corresponde à jornada padrão de 40 (quarenta) horas semanais, a proporção equivalente à jornada de 25 (vinte e cinco) horas – fixada pelo Projeto de Lei nº 119/2025 – corresponde a R\$ 3.042,36 (três mil e quarenta e dois reais e trinta e seis centavos).

No Anexo I do Projeto de Lei nº 119/2025, verifica-se que o valor inicial da referência do subsídio do magistério é de R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais), o que supera o piso proporcional devido e, portanto, atende integralmente ao disposto na Lei Federal nº 11.738/2008 e aos parâmetros de valorização profissional estabelecidos no art. 206, V, da Constituição da República.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.167 (Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 24/08/2011) e nº 4.848 (Rel. Min. Roberto Barroso,





DJe 05/05/2021), firmou entendimento no sentido da constitucionalidade do piso nacional do magistério e de sua forma de atualização, reconhecendo sua natureza de norma geral de observância obrigatória pelos entes federativos:

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PACTO FEDERATIVO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA. PISO NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. CONCEITO DE PISO: VENCIMENTO OU REMUNERAÇÃO GLOBAL. RISCOS FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. JORNADA DE TRABALHO: FIXAÇÃO DO TEMPO MÍNIMO PARA DEDICAÇÃO A ATIVIDADES EXTRACLASSE EM 1/3 DA JORNADA. ARTS. 2º, §§ 1º E 4º, 3º, CAPUT, II E III E 8º, TODOS DA LEI 11.738/2008. CONSTITUCIONALIDADE. PERDA PARCIAL DE OBJETO. 1. Perda parcial do objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, na medida em que o cronograma de aplicação escalonada do piso de vencimento dos professores da educação básica se exauriu (arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008). 2. É constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento, e não na remuneração global. Competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador. 3. É constitucional a norma geral federal que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extraclasse. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Perda de objeto declarada em relação aos arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008.¹¹

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PACTO FEDERATIVO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA. ATUALIZAÇÃO DO PISO NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. Art. 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008. Improcedência. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que tem como objeto o art. 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008, prevendo a atualização do piso nacional do magistério da educação básica calculada com base no mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano. 2. Objeto diverso do apreciado na ADI 4.167, em que foram questionados os art. 2º, §§ 1º e 4º; 3º, caput, II e III; e 8º, todos da Lei 11.738/2008, e decidiu-se no sentido da constitucionalidade do piso salarial nacional dos professores da rede pública de ensino. Na presente

¹¹ ADI 4167, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 27-04-2011, DJe-162 DIVULG 23-08-2011 PUBLIC 24-08-2011 EMENT VOL-02572-01 PP-00035 RTJ VOL-00220-01 PP-00158 RJTJRS v. 46, n. 282, 2011, p. 29-83





ação direta, questiona-se a inconstitucionalidade da forma de atualização do piso nacional. Preliminares rejeitadas. 3. A previsão de mecanismos de atualização é uma consequência direta da existência do próprio piso. A edição de atos normativos pelo Ministério da Educação, nacionalmente aplicáveis, objetiva uniformizar a atualização do piso nacional do magistério em todos os níveis federativos e cumprir os objetivos previstos no art. 3º, III, da Constituição Federal. Ausência de violação aos princípios da separação do Poderes e da legalidade. 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. 5. Ausente violação ao art. 37, XIII, da Constituição. A União, por meio da Lei 11.738/2008, prevê uma política pública essencial ao Estado Democrático de Direito, com a previsão de parâmetros remuneratórios mínimos que valorizem o profissional do magistério na educação básica. 6. Pedido na Ação Direita de Inconstitucionalidade julgado improcedente, 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".¹²

À luz desses precedentes e dos parâmetros legais e constitucionais aplicáveis, conclui-se que o Projeto de Lei nº 119/2025 observa integralmente o piso salarial profissional nacional, sendo o valor proposto compatível e até superior ao mínimo legal proporcional à jornada estabelecida, não havendo qualquer óbice jurídico, recomendação ou ressalva a ser formulada quanto a esse aspecto.

Assim, sob o prisma material, o projeto de lei em apreço alinha-se plenamente às normas constitucionais e federais sobre valorização do magistério, não havendo vício de legalidade, inconstitucionalidade ou desconformidade técnica a ser apontado quanto à matéria remuneratória inicial.

3.3.2 O subsídio: a incompatibilidade com vantagens autônomas e a compatibilidade com a extensão transitória de jornada

O art. 39, §4º, da Constituição Federal estabelece que os membros de carreira remunerada por subsídio deverão perceber parcela única, sendo vedados adicionais, gratificações, abonos ou acréscimos de qualquer natureza.

¹² ADI 4848, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 04-05-2021 PUBLIC 05-05-2021





A finalidade desse regime é unificar a estrutura remuneratória e assegurar transparência, previsibilidade e isonomia, evitando a proliferação de rubricas acessórias de natureza permanente que desnaturem o modelo de subsídio.

No caso do magistério municipal, o Projeto de Lei nº 119/2025 adota o regime de subsídio como forma de remuneração da carreira permanente, mas preserva, em seu art. 24, §§6º e 7º, a possibilidade de extensão ou ampliação transitória da jornada de trabalho, limitada ao final do ano letivo, e expressamente sem incorporação aos vencimentos ou incidência previdenciária.

Embora à primeira vista a previsão possa sugerir natureza indenizatória, trata-se, na verdade, de verba de caráter remuneratório eventual, decorrente da prestação de serviço efetivo em carga horária superior à ordinária, ainda que temporariamente.

A natureza remuneratória decorre da contraprestação direta ao trabalho acrescido, não de ressarcimento por despesa ou dano, razão pela qual não se pode qualificá-la como indenização.

Todavia, o elemento da transitoriedade e não incorporabilidade - consagrado no §6º do art. 24 ("... até o final do ano letivo...") - afasta a necessidade de integração da parcela à base de cálculo previdenciária, em conformidade com a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 163 da Repercussão Geral (RE 593.068, Rel. Min. Luís Roberto Barroso), segundo a qual:

Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade.

Assim, a extensão ou ampliação temporária de jornada - por possuir natureza transitória, eventual e expressamente não incorporável aos proventos - pode ser excluída da base de contribuição previdenciária, sem ofensa ao princípio contributivo-solidário (CF, art. 40) nem ao modelo remuneratório de subsídio (CF, art. 39, §4º).

Nessa linha, a previsão contida nos §§6º e 7º do art. 24 revela-se juridicamente adequada e materialmente compatível com o texto constitucional, uma vez que não cria vantagem autônoma permanente, mas apenas regula a compensação financeira por prestação temporária de serviço adicional, com vigência limitada ao período letivo.

Trata-se, portanto, de verba de natureza remuneratória eventual, porém de caráter transitório, cuja não incidência previdenciária se justifica à luz da jurisprudência consolidada do STF, não configurando burla ao regime de subsídio, mas mecanismo legítimo





de gestão pedagógica e funcional, devidamente delimitado por prazo e por finalidade específica.

3.3.3 Conversão do anuênio em VPNI: Subsídio complementar de transição

Entre os pontos mais sensíveis do Projeto de Lei nº 119/2025 encontra-se o tratamento conferido ao adicional por tempo de serviço (anuênio), historicamente incorporado à remuneração dos profissionais do magistério municipal.

Diferentemente da extensão de jornada (tratada no tópico 3.3.2), que possui natureza de verba remuneratória eventual por serviço extraordinário, o tratamento dado ao anuênio é distinto. A conversão em subsídio complementar (VPNI) não representa um acréscimo autônomo à remuneração. Trata-se de uma garantia técnica que visa exclusivamente a preservação do valor nominal já incorporado pelos profissionais do magistério até a data da mudança legislativa.

Essa medida constitui uma solução técnica de transição, que evita perdas remuneratórias imediatas, mas, por outro lado, encerra a progressividade natural do adicional por tempo de serviço. A legitimidade dessa alteração é corroborada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 563.708 (Tema 24 da Repercussão Geral)¹³, Rel. Min. Cármen Lúcia, em que a Corte Suprema assentou que:

Não há direito adquirido a regime jurídico, notadamente à forma de composição da remuneração dos servidores públicos, observada a garantia da irredutibilidade de vencimentos.

O julgado, de repercussão geral, afasta a tese de direito adquirido à manutenção do anuênio como mecanismo progressivo, reconhecendo a legalidade de sua conversão em VPNI, desde que assegurado o valor global da remuneração. Ou seja, a Constituição garante a irredutibilidade nominal (art. 37, XV, CF), mas não cristaliza a forma de cálculo ou a estrutura jurídica das parcelas remuneratórias.

Todavia, deve-se reconhecer que a opção legislativa cria um tratamento assimétrico: servidores admitidos antes da vigência da lei manterão a VPNI, enquanto os posteriores não terão acesso a essa parcela, o que pode ensejar questionamentos sob o prisma da isonomia (CF, art. 5º, caput). Embora juridicamente defensável como regra de transição,

¹³ No mesmo sentido: **STF, Rel 76135 AgR**, Relator(a): NUNES MARQUES, Segunda Turma, Julgado em: 07/05/2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-06-2025 PUBLIC 05-06-2025)





recomenda-se que o texto legal deixe explícito o caráter transitório, pessoal e não reajustável da VPNI, a fim de evitar a perpetuação de regimes híbridos e assegurar maior segurança normativa.

3.3.4 O sistema de progressões

O sistema de progressões funcionais proposto pelo Projeto de Lei nº 119/2025 concretiza o mandamento constitucional de valorização dos profissionais da educação (CF, art. 206, V), assegurando evolução por titulação e por merecimento, com base em critérios de desempenho.

Embora o desenho geral se harmonize com o art. 67 da LDB (Lei nº 9.394/1996), alguns dispositivos demandam adequação para garantir conformidade aos princípios da isonomia, impessoalidade e razoabilidade (CF, art. 37, caput).

a) Restrições à progressão e afronta à isonomia

O art. 22 do PL nº 119/2025 prevê que a progressão horizontal “não será concedida” ao docente que, no triênio-base, acumule afastamentos médicos superiores a 60 dias ou exerça atividades diversas do magistério por mais de dois anos.

Embora o §2º elenque exceções (licença-maternidade, doenças graves, acidentes de trabalho), a norma é consideravelmente mais restritiva do que as regras aplicáveis às demais carreiras do Município.

As Leis nº 3.372/2024 (Plano do Quadro Geral) e 3.373/2024 (Plano da Guarda Municipal) utilizam a expressão “será suspensa” para regular afastamentos superiores a 30 dias, sem perda do direito à progressão.

Ademais, ambas preservam o interstício e a pontuação obtida nas avaliações anteriores em casos de licença médica de até seis meses, licença-maternidade, acidente de trabalho e doença grave.

A diferença entre “será suspensa” e “não será concedida” não é meramente redacional, mas material: enquanto a primeira assegura o direito e apenas posterga o cômputo, a segunda o extingue no período, convertendo o afastamento médico - expressão do direito social à saúde (CF, arts. 6º e 196) - em verdadeira sanção funcional.

Essa assimetria de tratamento viola o princípio da isonomia e compromete a coerência sistêmica da legislação municipal, ao impor regra mais gravosa ao magistério - categoria especialmente sujeita a adoecimentos laborais e psíquicos - do que às demais carreiras





públicas locais. Deste modo, a uniformização dos critérios é indispensável à segurança jurídica e à racionalidade administrativa.

Recomenda-se, portanto, a adequação do art. 22 do Projeto de Lei nº 119/2025, de modo a alinhar sua redação ao padrão normativo já consolidado nas Leis nºs 3.372/2024 (Quadro Geral) e 3.373/2024 (Guarda Municipal), substituindo-se a expressão “não será concedida” por “terá a contagem do interstício suspensa”. **(Recomendação 01)**

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se a seguinte redação ao inciso VI do caput e ao inciso II do §2º do Art. 22 do projeto de Lei 119/2025.

Art. 22

.....

VI – tiver mais de 60 (sessenta) dias de licença médica, consecutivos ou alternados, no triênio-base relativo à progressão horizontal, hipótese em que o cômputo do interstício ficará suspenso pelo período excedente, retomando-se a contagem após o retorno ao exercício, sem perda do direito à progressão. (NR)

.....

§ 2º

.....

II – licenças médicas inferiores ou iguais a 60 (sessenta) dias no triênio-base, que não acarretarão suspensão ou prejuízo na contagem do interstício. (NR)

A alteração visa assegurar tratamento isonômico entre as carreiras municipais e evitar que afastamentos médicos superiores a 60 (sessenta) dias - expressão do direito social à saúde (CF, arts. 6º e 196) - resultem em perda definitiva do direito à progressão, convertendo a ausência justificada em penalidade funcional indevida.

Propõe-se, ainda, que o texto especifique que o período de licença superior a 60 dias apenas suspenderá a contagem do interstício, retomando-se após o retorno ao exercício, sem prejuízo das pontuações já obtidas.

Dessa forma, o dispositivo passará a refletir a sistemática de suspensão ou pedágio adotada nos demais planos de cargos do Município, preservando o direito à evolução funcional e garantindo coerência sistêmica entre os regimes jurídicos.





b) A ampliação de carga horária

O projeto fixa a jornada regular do magistério em 25 (vinte e cinco) horas semanais, com possibilidade de ampliação para até 40 (quarenta) ou 44 (quarenta e quatro) horas, mediante acréscimo remuneratório.

A previsão não caracteriza, por si, burla ao concurso público nem afronta a Constituição, desde que a ampliação seja devidamente remunerada e de adesão facultativa, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 514 da Repercussão Geral (ARE 660.010/PR, Rel. Min. Dias Toffoli).

No referido precedente, o STF fixou a tese de que *“a ampliação de jornada de trabalho sem alteração da remuneração do servidor consiste em violação à regra constitucional da irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 37, XV)”*.

Dessa forma, o aumento temporário ou eventual de carga horária - desde que acompanhado da correspondente contraprestação financeira proporcional - não ofende o concurso público, nem o princípio da irredutibilidade, sendo medida legítima de gestão administrativa e pedagógica.

Entretanto, conforme exposto no tópico 3.3.2 deste parecer, a remuneração decorrente da ampliação de jornada deve observar, de fato, a transitoriedade, a fim de preservar a coerência do regime remuneratório e a sustentabilidade. **(Recomendação 02)**

Por outro lado, mantém-se adequada a previsão de destinação de 1/3 (um terço) da jornada para atividades extraclasse, em consonância com o art. 2º, §4º, da Lei nº 11.738/2008, e com o entendimento vinculante firmado pelo STF na ADI 4167/DF, que reconheceu a obrigatoriedade da reserva mínima para todos os entes federativos.

3.3.5 Os impactos financeiros

A disciplina do enquadramento funcional e remuneratório constitui um dos pontos centrais do Projeto de Lei nº 119/2025, por estabelecer a forma de migração dos servidores do magistério ao novo regime de subsídio e as regras de transição entre as carreiras “permanente” e “em extinção”.

O art. 32 do projeto determina o enquadramento automático dos servidores efetivos do magistério nos cargos e referências correspondentes, já considerando a progressão de 1º de outubro de 2025, prevendo, ainda, no art. 33, a faculdade de o servidor permanecer no regime de vencimentos, mediante manifestação formal, no prazo de trinta dias, sendo o silêncio interpretado como adesão tácita ao novo modelo de subsídio.





A opção legislativa é juridicamente válida e coaduna-se com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 24 da Repercussão Geral, RE 563.708, Rel. Min. Cármen Lúcia), que reconhece a inexistência de direito adquirido a regime jurídico remuneratório, desde que respeitada a irredutibilidade nominal de vencimentos (CF, art. 37, XV).

No que concerne aos impactos fiscal e atuarial, observa-se que, quando do protocolo inicial do Projeto de Lei nº 119/2025, constava apenas o demonstrativo de impacto atuarial, voltado às repercussões previdenciárias decorrentes da nova estrutura de carreira.

Atendendo à solicitação desta Procuradoria, **o Poder Executivo encaminhou, em complemento, o demonstrativo de impacto financeiro-orçamentário, acompanhado da declaração do ordenador de despesa dos gestores responsáveis**, em conformidade com os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que serão juntados como anexo.

Os documentos suprem integralmente as exigências formais da LRF, demonstrando a compatibilidade da despesa projetada com as metas fiscais estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Os valores informados - aproximadamente R\$ 1,73 milhão em 2025, R\$ 15,56 milhões em 2026 e R\$ 16,12 milhões em 2027 - situam-se, aparentemente, cabendo a área técnica contábil a análise minuciosa, dentro dos limites legais de gasto com pessoal previstos nos arts. 19 e 20 da LRF, não configurando, portanto, aumento de despesa incompatível com a capacidade financeira do Município.

O entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é no sentido de que planos de cargos e carreiras somente podem ser aprovados quando demonstrada a sustentabilidade fiscal e atuarial da medida. À vista da documentação complementar apresentada, conclui-se que os requisitos foram atendidos, inexistindo impedimentos de ordem financeira ou atuarial à tramitação do projeto.

Em síntese, sob o prisma fiscal, atuarial e orçamentário, o PL nº 119/2025 atende às exigências legais de responsabilidade na gestão fiscal, restando apenas recomendável o aperfeiçoamento procedimental do enquadramento, a fim de alinhar o tratamento conferido ao magistério com o já consolidado nos demais planos de cargos municipais.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a*





torna-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei".

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Sobre as regras para a redação legal apregoados pela Lei Complementar nº 95/98, convém tornar a citar Perpétuo¹⁴, para quem estes *"são atributos não somente desejáveis, o que poderia conferir-lhes a falsa ideia de que seriam recurso estilístico de escrita. Na verdade, eles devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica, reforçando, portanto, o Estado Democrático de Direito"*.

Em linhas gerais, o projeto observa os princípios de técnica legislativa previstos na Lei Complementar nº 95/1998.

Todavia, no que se refere à eficácia temporal e à data-base das progressões previstas no Projeto de Lei nº 119/2025, cumpre observar que há nítida incongruência entre os marcos legais fixados nos arts. 32, 33, 36, 42 e 46.

O texto normativo determina que o enquadramento dos servidores do magistério considere a progressão datada de 1º de outubro de 2025 (art. 32, caput), enquanto a própria lei somente produzirá efeitos a partir de 15 de outubro do mesmo ano (art. 46).

A primeira progressão subsequente, por sua vez, é projetada para ocorrer em 15 de outubro de 2028, tomando por base o período avaliativo compreendido entre 15/10/2025 e 14/10/2028, e o art. 42 ainda estabelece a concessão de progressão automática em 1º de outubro de 2025, relativa ao biênio de 2023 a 2025, fazendo inclusive remissão expressa ao art. 29 da Lei nº 2.957/2018, diploma que será revogado com a aprovação do presente projeto.

Essa opção redacional gera dupla inconsistência. Como mencionado A primeira progressão subsequente, por é projetada para ocorrer em 15 de outubro de 2028, tomando por base o período avaliativo compreendido entre 15/10/2025 e 14/10/2028. O art. 42 ainda estabelece a concessão de progressão automática em 1º de outubro de 2025, relativa ao

¹⁴ loc. cit.





biênio de 2023 a 2025, fazendo inclusive remissão expressa ao art. 29 da Lei nº 2.957/2018, diploma que será **Desalinhamento Temporal e Risco de Retroatividade**:

Há um desalinhamento temporal entre a data-base da progressão (1º/10/2025) e o início da eficácia jurídica da norma (15/10/2025). Antes de 15 de outubro de 2025, não há suporte legal válido que permita a produção de efeitos financeiros ou funcionais vinculados ao novo regime. A progressão fixada para 1º de outubro configuraria **retroatividade material implícita**, incompatível com o princípio da legalidade (CF, Art. 37, *caput*) e com o disposto no Art. 6º da LINDB, que veda a retroação da lei sem disposição expressa.

A redação atual induz à interpretação de que a progressão produziria efeitos financeiros retroativos, o que também afrontaria o **Art. 167, II, da Constituição Federal**, que veda a realização de despesa sem prévia autorização orçamentária. De igual modo, os Arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) condicionam a criação ou aumento de despesa obrigatória à existência de estimativa de impacto orçamentário e declaração do ordenador de despesa, o que pressupõe vigência contemporânea da norma.

Registre-se, ademais, que os impactos financeiros e orçamentários encaminhados pelo Executivo consideram expressamente a vigência e os efeitos a partir de **15 de outubro de 2025**, o que reforça o desalinhamento entre o conteúdo normativo e as projeções fiscais que lhe dão suporte.

Aparentemente, o objetivo do Poder Executivo é garantir que a progressão concedida sob a lei atual em 1º de outubro de 2025 seja o marco final do regime antigo e a base inicial para o enquadramento no novo plano, que revogará o anterior.

Para **sanar o vício** e manter a redação do **art. 46 inalterada**, é imperativo ajustar os artigos 32 e 42, garantindo que os efeitos legais e financeiros do enquadramento só se iniciem a partir de 15 de outubro, enquanto o cálculo desse enquadramento preserva o direito à progressão anterior. **(Recomendação 03)**

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se a seguinte redação aos arts. 32 e 42 do PLO 119/2025:

Art. 32. O enquadramento dos servidores titulares de cargos de provimento efetivo do Quadro do Magistério nos respectivos cargos, níveis e referências, com efeitos a partir de 15 de outubro de 2025, dar-se-á com base no nível e referência em que o servidor estiver enquadrado em 14 de outubro de 2025, já considerada a Progressão Horizontal referente ao biênio 2023-2025, nas seguintes carreiras: (NR)

.....





Art. 42. A Progressão Horizontal referente ao período aquisitivo de 1º de outubro de 2023 a 30 de setembro de 2025 será concedida de forma automática e considerada para fins de enquadramento nos termos desta Lei. (NR)

.....

Com essas alterações, o texto final da lei passa a ser coerente (pois não faz remissão a dispositivos de lei revogada), juridicamente seguro (pois vincula os efeitos do enquadramento ao início da vigência da lei, conforme o art. 46) e fiscalmente responsável (pois não pressupõe retroatividade de despesas).

Essa ressalva preserva a segurança jurídica, garante clareza e afasta uma possível interpretação de retroatividade indevida e alinha o texto à legalidade orçamentária e à técnica legislativa exigida pela LC nº 95/1998.

A redação mantém o marco simbólico utilizado tradicionalmente pelo Município, mas impede a geração de efeitos pretéritos sem respaldo legal e orçamentário, garantindo coerência normativa e previsibilidade fiscal.

Por fim, recomenda-se que, por ocasião da confecção do autógrafo de lei, seja realizada revisão minuciosa da numeração dos artigos, parágrafos e incisos do projeto, tendo em vista a identificação de inconsistências (como a ausência do § 1º no art. 42, que salta diretamente para o § 2º), bem como a correção de eventuais inadequações gramaticais.

(Recomendação 04)

Com exceção das ressalvas acima, o Projeto de Lei nº 119/2025 atende às normas introduzidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** constitucionalidade, legalidade e regularidade de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 119/2025, desde que observadas as recomendações consignadas ao longo deste parecer, notadamente quanto à adequação da redação dos dispositivos relativos às progressões funcionais, à correção dos marcos temporais de eficácia e à padronização terminológica e redacional do texto legal.

No tocante à quantificação dos valores de aumento e ao impacto remuneratório efetivo, esta Procuradoria não possui a competência técnica contábil para proceder à aferição material dos cálculos e das projeções financeiras apresentadas.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

Desta forma, e com vistas ao pleno atendimento dos requisitos de viabilidade fiscal e orçamentária da matéria, sugere-se que seja colhida manifestação formal do setor de contabilidade ou da assessoria financeira do Poder Legislativo. **(Recomendação 05)**

O presente parecer tem caráter opinativo e orientador, voltado a subsidiar a análise das Comissões Permanentes competentes e a deliberação do Plenário da Câmara Municipal de Viana, não constituindo óbice à tramitação ou à eventual aprovação da proposição legislativa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 08 de outubro de 2025.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador

Matrícula 000053

Luana do Amaral Peterle

Procuradora

Matrícula 1341

Bruno Deorce Gomes

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310031003000340030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 08/10/2025 10:39

Checksum: **FD3990E457C693B7E5BAFA7B8685C0B1CF5C950E440647D6F16F7DFD6B01FB9F**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 08/10/2025 10:42

Checksum: **E0B2AF39598CA343D9BFFE398AED44A0C721C3C523F91330306FB8B2299361EB**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 13/10/2025 13:56

Checksum: **571F955FC5F8C9B3E8607A0877740D9F78EED08357A139BC6EECD9B80E4B96DE**



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310031003000340030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.