



RELATÓRIO E VOTO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO Nº 0007.5/2021

“Altera a Constituição do Estado para estabelecer a remuneração mínima garantida devida aos integrantes da carreira do magistério público estadual e estabelece outras providências.”

Autor: Governador do Estado

Relator: Deputado José Milton Scheffer

I – RELATÓRIO

Por força do art. 269 do Regimento Interno, retornam a esta Comissão de Constituição e Justiça a Proposta de Emenda à Constituição do Estado (PEC) epigrafada, de autoria governamental, que objetiva alterar a Carta Política estadual para estabelecer remuneração mínima garantida devida aos integrantes da carreira do magistério público estadual.

Anteriormente, em atenção ao disposto nos arts. 210, I, e 268, *caput*, do Regimento Interno, a PEC foi admitida por este Colegiado, conforme Parecer de minha relatoria (pp. 78/84 dos autos eletrônicos), e, após, pelo Plenário, na Ordem do Dia da Sessão de 20 de julho do corrente ano.

Para contextualizar o conteúdo da proposição em referência, relembro aos meus Pares trechos da respectiva Exposição de Motivos Conjunta (pp. 03/09 dos autos eletrônicos), subscrita pelos titulares das Secretarias de Estado da Administração, da Fazenda e da Educação, nestes termos:

[...]

Importa destacar, a partir do cenário econômico que se apresenta no Estado, o crescimento de 28,5% (vinte e oito inteiros e cinco décimos por cento) das receitas de impostos no primeiro semestre do exercício corrente, em cotejo com o mesmo período do exercício anterior. Estima-se, com base neste cenário, que a receita com impostos no exercício de 2021 apresentará incremento de 17,7% (dezessete inteiros e sete



décimos por cento) a 20% (vinte inteiros por cento), em relação ao exercício de 2020. Considerando-se, pois, a vinculação constitucional estabelecida no art. 212 da Constituição Federal, este incremento irá refletir diretamente no acréscimo de aproximadamente R\$ 1 bilhão nos recursos destinados à Educação.

Registramos, por oportuno, que no exercício de 2020 foram computadas despesas com o pagamento de aposentadorias e pensões para fins de cumprimento do percentual de aplicação em Educação, no montante de cerca de R\$ 400 milhões, situação que não poderá se repetir em 2021, tendo em vista o advento da Emenda Constitucional nº 108, que veda expressamente tal prática.

Considerando-se este cenário - crescimento da arrecadação e impossibilidade de se computar despesas com o pagamento de aposentadorias e pensões - o Estado, no exercício corrente, deverá aumentar em aproximadamente R\$ 1,2 bilhão a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, em relação aos valores executados no exercício de 2020.

[...]

Portanto, com os recursos adicionais a serem desembolsados com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, a valorização do magistério público estadual se apresenta como alternativa meritória, justa e pertinente.

A propósito, a medida ora proposta é um primeiro passo que vai ao encontro da Meta 17 do Plano Estadual de Educação - Lei nº 16.794, de 14 de dezembro de 2015 - que estabelece, *in verbis*:

Meta 17: Valorizar os profissionais do magistério da rede pública de educação básica, assegurando no prazo de 2 (dois) anos a existência de plano de carreira, assim como a sua reestruturação, que tem como referência o piso nacional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII, do art. 206, da Constituição Federal, a fim de equiparar o rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano da vigência deste Plano.

Aduz-se, por oportuno, que, a par da presente proposta de remuneração mínima garantida, está sendo estudada, no âmbito das Secretarias que subscrevem a presente Exposição de Motivos, proposta de incremento salarial para todos os níveis e referências da estrutura de carreira do magistério público estadual, com previsão de implementação para o exercício de 2022.

O termo inicial considerado para o início da vigência da presente proposta se justifica pelo reinício das aulas presenciais na rede pública a partir de 18 de fevereiro de 2021, além do fato de a Emenda Constitucional nº 108, de 2020, iniciar seus efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021.



[...]

Para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, cumpre destacar que o impacto financeiro decorrente da implementação da proposta, calculado com base em dados da folha de pagamento do mês de maio de 2021, está adequado às disponibilidades financeiras do Tesouro do Estado [...]

Por fim, impende mencionar que no caso da remuneração mínima garantida, qualificada como medida de valorização dos profissionais da educação, não se aplica o art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, notadamente pela superveniência da EC nº 108, de 2020, que constituiu verdadeiro regime especial de valorização remuneratória dos profissionais da educação.

[...]

O texto constitucional proposto vem constituído por 9 (nove) artigos, dos quais:

1) o art. 1º pretende alterar o art. 162 da Carta Política estadual para garantir a remuneração mínima aos integrantes da carreira do magistério público estadual;

2) o art. 2º tenciona acrescentar o art. 58 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição do Estado, para o fim de estabelecer que a remuneração mínima devida aos integrantes do magistério público estadual terá o seu valor definido em lei específica, observadas as condições que especifica;

3) o art. 3º prevê que, até a entrada em vigor da lei específica de que trata o projetado art. 58 do ADCT, fica a remuneração mínima garantida regulamentada na forma dos arts. 4º e 5º da PEC;

4) o art. 4º fixa os valores da remuneração mínima garantida, a partir de 1º de fevereiro de 2021, conforme os níveis da carreira do magistério público;

5) o art. 5º trata da parcela de complemento remuneratório para fins da pagamento da remuneração mínima garantida, assim como da exclusão de determinadas vantagens (§ 1º);



6) o art. 6º evidencia que a remuneração mínima garantida é instituto jurídico distinto do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública;

7) o art. 7º garante a aplicação do disposto na PEC aos inativos e pensionistas com direito à paridade em seus benefícios, bem como ao pessoal admitido em caráter temporário (ACT);

8) o art. 8º cuida da prévia autorização legislativa para o Executivo promover alterações no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual; e

9) o art. 9º estabelece a cláusula de vigência da norma constitucional.

Constam dos autos:

(I) estimativa de impacto financeiro da Proposta com atestado dos ordenadores primários quanto à compatibilidade e adequação orçamentária (fls. 15/24 dos autos físicos);

(II) Parecer nº 328/2021-PGE, exarado pela Procuradoria-Geral do Estado – PGE, referendando os termos da PEC focalizada, ao manifestar-se pela sua constitucionalidade formal e material (fls. 29/64 dos autos físicos);

(III) Parecer nº 303/2021/DJUR/IPREV, consignado pelo Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina – IPREV, opinando favoravelmente à matéria (fls. 65/73 dos autos físicos);

(IV) Despacho nº 877/2021, exarado pela Diretoria do Tesouro Estadual (DITE), da Secretaria do Estado da Fazenda, o qual pondera acerca do parcelamento do pagamento retroativo, a partir de fevereiro/2021 (fls. 74/76 dos autos físicos);



(V) Deliberação nº 0791/2021, da lavra do Grupo Gestor do Governo, que deferiu, com as ressalvas especificadas quanto ao apontado parcelamento, a Proposta de Emenda à Constituição do Estado sob análise (fls. 77/78 dos autos físicos);

(VI) Requerimento nº 073/2021, da Câmara Municipal de Vereadores de Herval d'Oeste, "manifestando total apoio à iniciativa apresentada" (fls. 89/90 dos autos físicos); e

(VII) Moção de Reconhecimento e de Apelo, da Câmara Municipal de Vereadores de Itapiranga.

Até o momento, não foi apresentada nenhuma emenda à propositura.

É o relatório.

II – VOTO

Superada a etapa de admissibilidade, compete a esta Comissão o exame da Proposta de Emenda à Constituição quanto aos aspectos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, de acordo com o art. 269, combinado com os arts. 72, I e V, e 144, I, todos do Regimento Interno.

Assim, primeiramente, reпрiso que a PEC tem o condão de alterar a Constituição Estadual com o objetivo de, em suma, estabelecer a remuneração mínima garantida devida aos integrantes da carreira do magistério público estadual, até a entrada em vigor da lei específica de que trata o projetado art. 58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (arts. 2º e 3º da PEC).

Nesse viés, no que atina à constitucionalidade, ao apreciar os termos da proposição especial focalizada, não vislumbrei nenhum óbice de natureza constitucional para o efeito de prosseguimento da sua tramitação neste Parlamento, à



luz dos princípios e normas constitucionais atinentes à educação, sobretudo os estabelecidos nos arts. 23, V, 24, IX, 205 a 214 (Seção I – Da Educação), todos da Constituição Federal, replicados, por simetria, nos arts. 9º, V, 10, IX, e 161 a 167, da Carta catarinense.

Registre-se que a matéria proposta não versa sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF/88), de competência privativa da União, mas sobre educação, cuja competência é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, IX, §§ 2º e 3º, da CF/88).

Ademais, nos termos do art. 6º da PEC sob exame, a remuneração mínima estadual constitui instituto jurídico distinto do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública de que trata a Lei nacional nº 11.738, de 16 de julho de 2008, não afrontando, dessa forma, o art. 212-A, XII, da Constituição Federal.

Isto porque a remuneração mínima proposta engloba todas as parcelas remuneratórias, à exceção das elencadas no § 1º do art. 5º da PEC, ao passo que o piso nacional diz respeito, apenas, ao vencimento básico.

Conforme o art. 81 da Lei nº 6.745, de 1985 (Estatuto dos Servidores Civis Públicos do Estado de Santa Catarina), “remuneração é a retribuição mensal paga ao funcionário pelo exercício do cargo, correspondente ao vencimento e vantagens pecuniárias”. As vantagens pecuniárias são acréscimos ao vencimento constituídos em caráter definitivo, a título de adicional, ou em caráter transitório ou eventual, a título de gratificação, consoante art. 83 do mesmo diploma legal.

De acordo com o art. 2º, § 1º, da Lei nacional nº 11.738, de 2008, “piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais”.



Depreende-se da Exposição de Motivos Conjunta que a remuneração mínima estadual é medida de valorização do profissional da educação, em decorrência (I) da promulgação da Emenda à Constituição nº 108, de 26 de agosto de 2020; (II) do incremento de 17,7% da receita com impostos no exercício de 2021; e (III) da Meta 17 do Plano Estadual de Educação, prevista na Lei nº 16.794, de 2015.

Nos termos estabelecidos pela Constituição da República em seu art. 212, os Estados devem aplicar, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino (MDE), não menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

A Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que alterou a Constituição Federal para dispor sobre a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), inseriu o § 7º ao art. 212, vedando, doravante, o uso dos recursos referidos *no caput*¹ para pagamento de aposentadorias e de pensões.

Dessa forma, as despesas com aposentadorias e pensões do magistério não poderão mais ser computadas como gastos com educação, para fins de apuração do limite mínimo constitucional, estabelecido no *caput* do art. 212 da CF/88.

A EC nº 108/2020 introduziu, também, o art. 212-A à Constituição Federal, pelo qual prescreve que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as disposições contidas nos incisos I a XIII, entre elas o investimento mínimo de 70% dos recursos do Fundeb em pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

¹¹ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.



Consigna-se que a Emenda Constitucional 108/2020, de acordo com seu art. 4º, começou a produzir efeitos financeiros em 1º de janeiro de 2021.

Do exame da legalidade e juridicidade, tem-se que a Lei Complementar nacional nº 173, de 27 de maio de 2020², prevê uma série de vedações relativas ao aumento de gastos com o pagamento de pessoal³, até 31 de dezembro de 2021, em razão da decretação de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

Todavia, nos termos da justificação da PEC em pauta, à “remuneração mínima garantida, qualificada como medida de valorização dos profissionais da educação, não se aplica o art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, notadamente pela superveniência da EC nº 108, de 2020, que constituiu verdadeiro regime especial de valorização remuneratória dos profissionais da educação”.

Nesse sentido é o Parecer Jurídico da PGE, o qual avaliza a juridicidade da Proposta de Emenda Constitucional sob análise, em face da superveniência da norma constitucional inserida na Emenda Constitucional nº 108/2020, a gerar efeitos a partir de 2021, à Lei Complementar nº 173, de 2020, cujos principais trechos transcrevo a seguir, porquanto bem esclarecem a matéria, nestes termos:

[...]

A finalidade da norma [LC 173/2020] foi, com base na "situação fiscal vivenciada pelos Estados e Municípios brasileiros, sobretudo nessa conjuntura de pandemia, de contemplar "medidas de prudência fiscal para o enfrentamento dos efeitos econômicos negativos causados pela pandemia aos cofres públicos", e evitar situações em que "decisões a respeito dos gastos públicos de um ente local são tomadas na esperança de que as suas consequências econômico-financeiras sejam posteriormente absorvidas por um nível central de governo". Dito de outro modo, visou prevenir que "a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos".

Dessa forma, "o art. 8º da LC 173/2020 se revela como um importante mecanismo que justifica atitudes tendentes a alcançar o equilíbrio fiscal".

² 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.

³ Art. 8º, incisos I, III e VI, da Lei Complementar nacional nº 173, de 2020.



Todavia, [...] **o intento da proposta de emenda constitucional em exame [...] mira, precisamente, a responsabilidade político-financeira do Ente estadual no cumprimento das supervenientes obrigações constitucionais impostas pelos arts. 212 e 212-A, especialmente o inciso XI, nos termos da EC 108/2020, destinadas a efetivar o direito social fundamental à educação** assegurado nos arts. 6º e 205 da Constituição, um dos principais direitos fundamentais que integram o núcleo da dignidade da pessoa humana, fundamento da República (art. 1º, III), e de importância ímpar para atingimento dos objetivos fundamentais traçados pelo art. 3º do Pacto Constitucional.

[...]

A não-observância de aplicação do percentual mínimo das receitas com MDE traria consequências severas ao Estado de Santa Catarina, entre elas a rejeição das contas governamentais anuais, a impossibilidade de celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria com a Administração Federal e a suspensão dos repasses de verbas federais, que acarreta comprometimento da execução das políticas públicas.

[...]

Tal cenário acarreta aos Estados extrema dificuldade em dar fiel cumprimento ao ordenamento jurídico como um todo, ante o dilema criado, entre cumprir norma de cariz constitucional, que impõe dever do Estado voltado à efetivação do direito fundamental à educação básica, desatendendo à norma infraconstitucional temporária de índole financeira, e dar aplicação plena, fazendo-a incidir mesmo na área da educação, a LC 173/2020, descumprindo, porém, a EC 108/2020.

O Poder Legislativo federal criou verdadeiro conflito normativo ao promulgar a EC 108/2020 e exigir sua aplicação já em 2021, quando ainda em vigor os efeitos da LC 173, limitadora de gastos com pessoal em geral.

Por conseguinte, frente a um impasse dessa natureza, para o qual não existe solução dentro dos limites e possibilidades de gestão administrativa a cargo do Poder Executivo, e que se mostra ainda mais dramático em relação ao Estado de Santa Catarina, o qual vem registrando, conforme documentação acostada aos autos, aumento de arrecadação no ano corrente, afigura-se inarredável a necessária ponderação dos valores da ordem jurídica em jogo, com a consequente interpretação sistemática e compreensão do conflituoso quadro normativo à luz dos princípios da supremacia e da máxima efetividade da Constituição.

Com efeito, a superveniência da EC 108/2020 é, efetivamente, fator de *distinguish* em relação à causa de pedir das ADIs já julgadas pelo STF a respeito da constitucionalidade do art. 8º da LC 173/2020, permitindo sustentar-se, não a sua inconstitucionalidade, mas a inaplicabilidade das proibições nela contidas aos servidores da educação por força da



necessidade de cumprimento imediato das normas constitucionais que instituíram o novo Fundeb.

É imperioso reconhecer, portanto, a não incidência do art. 8º da LC 173/2020 aos profissionais da educação básica, sobressaindo, na interpretação do seu alcance, o princípio da supremacia da Constituição e a hierarquia das normas, pelo qual as normas de matriz infraconstitucional devem ser interpretadas e aplicadas à luz do texto constitucional vigente.

Pode-se adicionar outra razão para tal delimitação do alcance da lei complementar. É que ela contém proibição de concessão de aumento remuneratório genérica a todos os servidores públicos até dezembro de 2021, enquanto a Constituição, com a reforma promovida pela EC 108/2020, além de ser superior e posterior, trouxe determinação específica, relativamente à remuneração dos profissionais da educação básica, a ser observada a partir de 2021.

[...]

E a EC n. 108/2020, reitera-se, além de vedar o uso dos recursos do MED para pagamento de inativos, impôs a majoração imediata do uso dos recursos do Fundeb com o pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública, passando de 60% (até então exigido pelo art. 22 da Lei n. 11.494/2007) para 70% (setenta por cento), conforme prescreve o novel art. 212-A, XI, da Constituição.

Desse modo, entre uma interpretação tendente à fiel observância de uma imposição à específica e superveniente, de status constitucional, endereçada efetividade de um direito social fundamental, e, de outra ponta, uma exegese que privilegie a observância, de um modo geral e assistemático, de uma obrigação decorrente de lei infraconstitucional que lhe é anterior, deve prevalecer, com todas as forças, aquela que reverencie a de maior hierarquia na estrutura escalonada ou pirâmide das normas, conforme clássica noção kelseniana.

Em outras palavras, não é a **LC 173** em si injurídica, mas apenas e tão-somente a compreensão da **incidência do seu art. 8º especificamente aos profissionais da educação básica que deve ser interpretada como inconstitucional diante da superveniência da EC 108/2020, compatibilizando-se, assim, a interpretação da lei complementar anterior com a alteração posteriormente promovida na Constituição.**

Com isso, conserva-se a validade da norma infraconstitucional, permanecendo íntegro o texto legal, mas se delimita o seu sentido e alcance de sorte a excluir apenas e tão-somente linha interpretativa que contravenha a Constituição tal qual configurada após o multicitado processo de emenda.

[...]



Ante o exposto, corroboro o entendimento da Procuradoria-Geral do Estado, no sentido da não incidência do art. 8º da LC 173/2020, especificamente, aos profissionais da educação básica, em razão da superveniência da norma constitucional [EC 108/2020], a gerar efeitos a partir de 2021, impondo-se, nesse cenário, os princípios da supremacia e da máxima eficácia da Constituição, da hierarquia das normas, pelo qual a norma infraconstitucional deve ser interpretada à luz da Constituição, da especialidade, pelo qual a norma mais específica prevalece sobre a genérica, assim como a interpretação sistemática.

Importa destacar que o Poder Executivo afiança, em sua Exposição de Motivos, que (I) “as despesas decorrentes da presente proposta não afetam os recursos voltados ao enfrentamento da pandemia”; (II) o limite de gastos com pessoal, imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, “subiria para 46,00%, ou seja, ainda abaixo do limite prudencial”; e (III) o impacto financeiro decorrente da implantação da proposta “está adequado às disponibilidades financeiras do Tesouro do Estado”.

Por derradeiro, no que concerne à transitoriedade da proposta de remuneração mínima, tendo em vista a sua futura regulamentação por lei específica (arts. 2º e 3º da PEC), de acordo com os Secretários da Administração, da Educação e da Fazenda, “está sendo estudada, no âmbito das Secretarias que subscrevem a presente Exposição de Motivo, proposta de incremento salarial para todos os níveis e referências da estrutura de carreira do magistério público estadual, com previsão de implementação para o exercício de 2022”.

Ante o exposto, julgo que a PEC atende aos pressupostos da legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Da análise de mérito, entendo que a proposta promove a valorização dos profissionais de ensino, o que, conseqüentemente, reflete no incremento da qualidade da educação pública catarinense, convergindo, portanto, ao interesse público.

⁴ Lei Complementar nacional nº 101, de 01 de maio de 2000.



Conforme o exposto, com base no art. 269 do Regimento Interno deste Poder, voto pela **APROVAÇÃO** da Proposta de Emenda à Constituição do Estado nº 0007.5/2021, no âmbito desta Comissão.

Sala das Comissões,

Deputado José Milton Scheffer
Relator