CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
Fls. 06

PARECER Nº 029/2023

Projeto de Lei Complementar nº 005-E-2023

De autoria do Executivo Municipal, o anexo Projeto de Lei Complementar ***Altera a Lei Complementar nº 15, de 05 de maio de 2009, e dá outras providências.***

A proposta de Lei Complementar se encontra devidamente acompanhada de justificativa, fls. 03, e está acompanhada de documentos de fls. 03, Estudo de Impacto Orçamentário-Financeiro, e Ofício de Encaminhamento, fls. 05.

É o relatório.

PARECER

As normas relativas à estrutura administrativa e aos servidores municipais reputam-se assunto de exclusiva competência legislativa do Município (art. 39, *caput*, da CRFB/88), por força da autonomia político-administrativa que lhe foi outorgada pela Constituição de 1988, nos termos de seus artigos 1º, 18, 29 e 30.

Cabe ao Município, mediante Lei de iniciativa do Executivo (art. 61, § 1º, II, "c", da CRFB), a organização do regime funcional de seus servidores, incluindo-se, aí, as regras sobre a composição do sistema remuneratório e demais vantagens e benefícios funcionais. Para tanto, impõe-se observar os comandos constitucionais dirigidos ao servidor público, em especial nos artigos 37 a 41.

A proposta em estudo se nos afigura revestida da condição de legalidade no que concerne à competência (art. 13, X), e quanto à iniciativa, que é privativa do Prefeito Municipal (art. 60, I), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica do Município de Conselheiro Lafaiete.

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls. 07

A proposta de lei complementar em análise objetiva ampliar as vagas dos cargos de Diretor I, II e III, além de lterar os vencimentos do cargo identificado como CPC -14 – Diretor de Escola I, para fins de adequação do vencimento base ao piso nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública, conforme justificativa de fls. 03.

Feitas estas considerações iniciais, temos que o piso salarial profissional dos professores é um limite mínimo que deve ser observado nos termos do art. 60, III, "e" do ADCT, regulamentado pela Lei nº 11.738/2008, que define o piso como "*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*" (art. 2º, § 1º).

A norma é de caráter nacional, ou seja, vincula não somente a União como os Estados e Municípios. Cumpre observar que não há, a princípio, qualquer violação ao Federalismo pelo estabelecimento do piso nacional, já que tal medida foi prevista pelo próprio Constituinte (Art. 60, III,"e", do ADCT) e visa à preservação e desenvolvimento do ensino nacional, na forma constitucionalmente assegurada (art. 212 da Constituição Federal).

Assim, resta plenamente caracterizada a obrigatoriedade do Município respeitar o piso salarial dos professores; trata-se de um direito subjetivo previsto em lei nacional que deve ser observado. A adequação do piso, em que pese configurar uma obrigação da municipalidade, deve ser implementada por lei de iniciativa do Chefe do Executivo local, à luz do postulado da legalidade. Isso, porque a Lei nº 11.738/2008, em seu art. 6º, determina que "*a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os*

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
Fls. 08

profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal".

Assim, cabe ao administrador local, seguindo o cronograma disposto na Lei Federal, prever em lei a majoração dos vencimentos dos cargos do magistério. A modificação dos vencimentos, como qualquer aumento, deverá ser objeto de planejamento minucioso, inclusive mediante previsão na legislação orçamentária e realização dos estudos de impacto exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme se vê do documento de fls. 07/08. Tais estudos darão suporte para que possam os gestores locais exigirem da União a complementação prevista no art. 4º da Lei nº 11.738/2008. Mais especificamente com relação às verbas que devem ser consideradas no cômputo do piso, temos que o piso do magistério é o seu vencimento inicial e não o total da remuneração do servidor. Vejamos a tese fixada pelo STJ em sede de julgamento de recurso repetitivo:

> "*A Lei n. 11.738/2008, em seu art. 2º, § 1º, ordena que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação do vencimento básico em valor inferior,* ***não havendo determinação de incidência automática em toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, o que somente ocorrerá se estas determinações estiverem previstas nas legislações locais.***" (REsp 1426210/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/11/2016, DJe 09/12/2016). (grifamos)

Note-se, por oportuno, que a tese fixada pelo STJ, além de esclarecer que o piso salarial se refere ao vencimento base do servidor do magistério, também assevera a necessidade de incorporação do piso por intermédio da edição de lei do ente competente, tal como explicitamos alhures.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
FLS. 09

É de se observar, contudo, que as normas para o cálculo e a atualização anual, nos termos do art. 5º da Lei nº 11.738/2008, do piso salarial profissional dos professores da educação básica foram elaboradas tendo em vista as regras aplicáveis ao FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica:

> *"Art. 5º. O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.*
>
> *Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007."*

Nesse ponto, mister observar que a Lei nº 14.276/2021 (Nova Lei do FUNDEB) revogou a Lei nº 11.494/2007, referenciada no dispositivo acima transcrito, e com ela os critérios de reajuste anual do piso do magistério.

Desta forma, o cenário atual é o seguinte: o piso do magistério é direito subjetivo desses servidores, porém, não temos os critérios de reajuste anual para implementação desse direito.

Parecer exarado no Ministério da Educação reconhece a necessidade de lei para implementação dos referidos critérios deatualização. No entanto, de igual forma, reconhece que a edição da referida lei requer tempo e, ante a necessidade da valorização dos profissionais da educação, sugere, na conformidade da Nota Técnica/AGU nº 36/2009, a definição do percentual calculado a partir do crescimento apurado entre os dois exercícios consecutivos mais recentes. Vejamos:

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
Fls. 10

"(...) 21. A problemática da lacuna legislativa em vigor informada pela CONJUR/MEC requer a edição de lei, conforme determina o art. 212-A, inciso XII, da Constituição Federal, para quem "lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública", mas, finalizar um processo legislativo requer tempo por causa do sistema de freios e contrapesos, controle recíproco de poder, que coloca o Poder Legislativo como protagonista no processo de discussão legislativa.

22. O contexto fático e normativo existente requer uma ação administrativa no sentido de solucionar o problema, em caráter excepcional, concorrente ao processo legislativo, cuja aprovação em sua totalidade demanda tempo considerável e, de certa maneira, causa insegurança jurídica em razão da imprevisibilidade em relação ao seu desfecho. São nestes termos que, amparados no Parecer nº 00067/2022/CONJUR-MEC/CGU/ AGU (3108623), concluiu-se pela viabilidade jurídica de uma interpretação no sentido de utilizar, para 2022, o tratamento dado até então baseado na Lei nº 11.738/2008, diante da inexistência, até o momento, de normativo que a substitua.

5

23. De acordo com o disposto no art. 5º da Lei nº 11.738/2008, "o piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009".

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

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
Fls. 11

25. A AGU/CGU, na Nota Técnica nº 36/2009, definiu que esse percentual deve ser calculado utilizando-se o crescimento apurado entre os dois exercícios consecutivos mais recentes.

(...)

27. Assim, mantida a parametrização já existente, apresentamos a metodologia de cálculo para a atualização do valor do piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública, para o ano de 2022, e por profissionaisdo magistério entende-se por aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, ou seja: direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares da educação básica, em suas diversas etapas e modalidades. Esses profissionais devem ter a formação mínima em nível superior, em curso de licenciatura, admitida na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental, formação em nível médio, na modalidade Normal." (PARECER Nº 2/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB. PROCESSO Nº 23000.002248/2022-24. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:S05p2E7ZVGsJ:https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/ministro-da-educacao-assina-portaria-do-novo-valor-do-piso-salarial-dos-professores/SEI_23000.002248_2022_242.pdf/%40%40download/file/SEI_23000.002248_2022_242.pdf&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d. Acesso em:22.set.2022).

Já sob o aspecto estritamente jurídico, conquanto a Lei nº 11.494/2007 tenha sido revogada, a lei 11.738/2008 que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica continua vigente e, como visto, determina que o valor do piso deve ser atualizado, anualmente, em janeiro.

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
Fls. 12

Questão que se impõe, portanto, é saber se: (i) diante da ausência de critério legal para proceder a referida atualização, poderia a União atualizar o valor do piso de acordo com o critério anterior constante de lei já revogada; se (ii) inobstante a edição de portaria pelo Poder Executivo Federal, podem os senhores Prefeitos descumprir a portaria por entenderem que a norma é ilegal e paralelamente elegerem critério de atualização distinto, como o IPCA, IGP-M ou INPC.

Quanto à primeira indagação, deve o intérprete se valer dasregras de interpretação das leis e dos princípios gerais do direito para, diante da lacuna legislativa, procurar dar efetividade ao comando normativo. É cediço que, para se aplicar a lei, o operador do direito não pode ficar adstrito ao sentido literal de apenas um dos dispositivos que pretende interpretar. A tarefa de interpretar adequadamente, além de esforço intelectual, exige que se faça uma interpretação teleológica e sistemática do conteúdo e propósito das normas.

7

O método teleológico refere-se à interpretação pela busca da finalidade ou do espírito da lei, procura revelar o valor ou bem jurídico visado pelo ordenamento com a edição de dado preceito, conforme leciona Luís Roberto Barroso[1].

No tocante à interpretação sistemática, Carlos Maximiliano[2] ensinava a forma como se deve analisar uma lei ou artigo, consistindo "o Processo Sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto". O mesmo jurista, arrematava que "já não se admitia em Roma que o juiz decidisse tendo em mira apenas uma parte da léi; cumpria examinar a norma em conjunto: *Incivile*

[1] Barroso, Luis Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 5ª. Edição. São Paulo: Saraiva, p. 138

[2] Maximiliano, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito, 17ª edição, Rio de Janeiro: Ed.Forense, p. 128

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
FLS. 13

est, nisi tota lege perspecta, una aliqua particula ejus proposita, judicare, vel respondere (É contra Direito julgar ou emitir parecer, tendo diante dos olhos, ao invés da lei em conjunto, só uma parte da mesma)".

Sob esse prisma, é de se considerar que a Lei 11.738/2008, ao determinar a atualização anual do piso do magistério público da educação básica de acordo com os critérios da Lei 11.494/2007, procurou instituir mecanismo de valorização da carreira para reverter o cenário de baixa remuneração destes profissionais face às carreiras públicas, visando a melhoria da qualidade do serviço público de educação básica.

Assim, é de se reconhecer que a finalidade da atualização anual do piso preconizada na Lei 11.738/2008 não se resume a mera atualização monetária do valor que é assegurada por outro instrumento, qual seja, a revisão geral anual a que todos os servidores públicos fazem jus, mas sim em mecanismo de valorização da carreira que pressupõe a concessão de aumento escalonado no valor do piso conforme os critérios ali determinados.

Ademais, o art. 206, VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil consagra o direito ao piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, o que somente se revela factível mediante a sua atualização por ato normativo federal, aplicável para todo o país.

Adicionalmente, o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/42) estabelece que quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e osprincípios gerais de direito.

Entende-se por Princípios Gerais do Direito, as exigências do ideal de justiça a ser concretizado na aplicação do Direito, entre as quais podem ser destacadas a equidade, que deve dosar a decisão, a ética, a moral, a solidariedade humana, a dignidade da pessoa, aos fins sociais da norma legal, na sua aplicação

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG - Fls. 14

de determinada causa, e aos demais atributos que vigore no Ordenamento Jurídico.

Nesse cenário, emerge o princípio da vedação ao retrocesso social que, embora não explícito na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88),é reconhecido pela doutrina e jurisprudência pátrias. Com efeito, no julgamento do ARE nº 693337/SP, o STF fixou a obrigação do Município de prestar os serviços de educação com a matrícula de crianças em creches ou pré-escolas, com fundamento no princípio da proibição do retrocesso social. Confira-se trecho do voto do Ministro Celso de Mello:

> *"A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência (sic) desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados."*

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls. 15

E a valorização dos profissionais da educação é reconhecida pelo próprio Supremo Tribunal Federal[3] (STF) como uma ferramenta capaz de fomentar o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais. Confira-se:

> *"A valorização dos profissionais da educação está diretamente relacionada ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República, pois é por meio da educação que se caminha para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, para o desenvolvimento nacional e para a erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais (art. 3º, I, II e III, da CF/88). Esse propósito foi integralmente acolhido pela Constituição de 1988, ao reconhecer a educação como direito fundamental social (art. 6º), "direito de todos e dever do Estado e da família", que "será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (art. 205).*

Aqui, não podemos deixar de ponderar que é fato, mormente em áreas mais empobrecidas do nosso país, que a fixação de um piso (e sua observância) para o magistério atrai profissionais mais aptos para a essencialíssima e relevantíssima função de ensinar.

Com fulcro na relevância do piso do magistério, registramos que muitos Tribunais de Contas defendem sua observância ainda que ultrapassado o limite prudencial de 95% estabelecido no art. 22, parágrafo único, da LRF. (Neste

[3] STF. Tribunal Pleno. ADI 4848/DF. Rel. Min. Luís Roberto Barroso.Julgamento: 01/03/2021. Publicação: 05/05/2021

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
16

sentido: TCE/PR. Acórdão 3.864/19- Tribunal Pleno, referente Consulta 43475-4/18).

Ante tudo o quanto foi exposto, quer nos parecer que há fundamentos jurídicos suficientes para sustentar a validade do piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública fixado pelo Ministério da Educação para o ano de 2022, sendo certo que o respectivo ato goza de presunção de legalidade e constitucionalidade, devendo ser observado e implementado o piso em âmbito municipal até eventual decisão judicial em sentido contrário.

Mais especificamente no caso em tela, a propositura de lei ora em análise objetiva adequar o piso salarial do cargo CPC14 – Diretor de Escola I ao estabelecido pelo Ministério da Educação, sem que isso produza uma espécie de "efeito cascata" para aqueles servidores que percebem acima do piso e que não tiveram seus vencimentos alterados.

Conforme se vê do documento de fls. 04 a proposta de lei complementar ora em análise se encontra devidamente acompanhada do Relatório de Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro de Despesas, em que é demonstrada adequação orçamentária para o incremento de despesas decorrentes da implementação do piso salarial para os profissionais ocupantes do cargo de Diretor de Escola I.

Conforme se vê os valores deverão ser novamente revistos em decorrência da revisão geral anual que fora concedido aos servidores municipais, por força de obrigação constitucional, ocorre que tal revisão se aplica apenas a partir de janeiro de 2023, razão pela qual se faz necessário a aprovação do Projeto de Lei Complementar que ora se analisa, para posteriormente se conceder sobre estes valores a revisão geral.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls. 17

Ante o exposto, a proposta se afigura revestida das condições de legalidade e constitucionalidade, devendo receber emendas de técnica legislativa.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

CONCLUSÃO

Além da Comissão de Legislação e Justiça devem ser ouvidas também as Comissões de Serviços Públicos, Administração Municipal, Política Urbana e Rural; Educação, Esporte, Cultura, Patrimônio Histórico e Turismo e de Economia, Finanças, Tributação e Orçamentos.

QUORUM

Maioria absoluta dos Vereadores (art. 139, I, "d", do Regimento Interno).

TURNOS DE VOTAÇÃO

O Projeto deverá ser submetido a dois turnos de discussão e votação (art. 223, do Regimento Interno).

S.m.j., é o Parecer, sob censura.

CONSELHEIRO LAFAIETE, 13 DE MARÇO DE 2023.

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TELES
– Procuradora do Legislativo –
– OAB/MG 81.681 –

/GCT/

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
Fls. 18

SUGESTÃO DE EMENDAS AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 005-E-2023

Emenda nº 01 ao Projeto de Lei Complementar nº 005-E-2023

O artigo 2º do Projeto de Lei Complementar nº 005-E-2023 passa a viger com a seguinte redação:

"Art. 2º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação."

CONSELHEIRO LAFAIETE, 13 DE MARÇO DE 2023.

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TELES
– Procuradora do Legislativo –
– OAB/MG 81.681 –

/GCT/

13

Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

Comunicado nº 056/2023

Comunicamos aos membros da Comissão de Legislação e Justiça, Vereadores João Paulo Fernandes Resende, Pedro Américo de Almeida e Eustáquio Cândido da Silva, que o Projeto abaixo relacionado já se encontra à disposição da Comissão para parecer, e que o prazo regimental para o mesmo é de 20 (vinte) dias, conforme dispõe o § 4º do art. 106 c/c arts. 217 e 342 do Regimento Interno.

Comunicamos também que o Projeto relacionado já foi previamente analisado pela Procuradoria do Legislativo.

Nº	Assunto	Autor
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 005-E-2023	Altera a Lei Complementar nº 15, de 05 de maio de 2009, e dá outras providências.	Executivo

Glicínea da Conceição Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.681

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br