

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei Complementar n.º 14, de 04 de abril de 2022**, o qual “*dispõe sobre a atualização do vencimento básico dos profissionais do Magistério Público da Educação Básica, no âmbito do Município de Cláudio, Estado de Minas Gerais, e determina outras providências*”.

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB/MG: 145.659.

1. Relatório:

Trata-se de parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e aspectos regimentais acerca da Proposição Legislativa em epígrafe, **de autoria do Poder Executivo**.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem:

- ⇒ Projeto de Lei e respectiva mensagem de justificativa, estruturado da seguinte maneira:

Art. 1º	Introduz o objeto da Proposição legislativa.
Art. 2º	Autoriza a atualização do vencimento dos servidores públicos especificados.
Art. 3º	Autoriza atualização de anexos da Lei Complementar n.º 9, de 07 de abril de 2008.
Art. 4º	Prevê vigência imediata da lei, com efeitos retroativos a 01º de janeiro de 2022.

- ⇒ Declaração de Adequação Orçamentária, firmada pelo prefeito municipal;
- ⇒ Portaria n.º 67/2022, do Ministro da Educação, que homologa Parecer que versa sobre o Piso salarial nacional dos profissionais do magistério;
- ⇒ Parecer n.º 2/2022, do Ministério da Educação, que versa sobre o Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública para o ano de 2022;
- ⇒ Decreto n.º 137/2022, do Poder Executivo local, que reajusta valores dos profissionais do magistério da educação municipal;
- ⇒ Estimativa de Impacto Orçamentário Financeiro, que prevê aumento da folha salarial do município no importe de R\$ 4.323.049,45 anuais, para o exercício vigente e os dois subsequentes;
- ⇒ Comunicação Interna n.º 44/2022/DRH, que subsidiou elaboração do estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro;

⇒ Despacho da Presidência do Poder Legislativo, determinando distribuição da Proposição.

Registro que **será utilizada linguagem lacônica**, de modo a favorecer o entendimento e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e celeridade no serviço público, limitando nossas manifestações aos aspectos mais relevantes do tema, sem, contudo, deixar de abordar todas as nuances necessárias.

É, em apartado, o relatório.

2. Síntese da Análise Jurídica:

2.1. Análise dos Aspectos Formais da Proposição:

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de *processo legislativo*¹. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, também, o atendimento aos preceitos regimentais do *processo legislativo*.

O processo legislativo – tanto quanto o processo judicial – se constitui de uma série de atos preordenados a um mesmo fim, no caso, a regular promulgação de uma norma legislativa. **Sua fase inicial é a da apresentação**, pela qual a Proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente pela tramitação e aprovação, se for o caso.

Neste primeiro momento (da apresentação), a Proposição Legislativa possui conteúdo de ato administrativo, pois: a) submete-se a regime jurídico próprio de Direito Público; b) produz diversos efeitos jurídicos imediatos (sobretudo os efeitos listados no Regimento Interno da Casa, como *a prejudicial de apresentação de outras Proposições com mesmo objeto*, tornando prevento o tema central debatido); c) é passível de controle (como o controle jurídico desta Procuradoria, por exemplo, além do controle político dos demais edis e, finalmente, passível de controle pelo Judiciário, se necessário for).

Após a tramitação de praxe, e, caso aprovado, o Projeto tornar-se-á um ato normativo (geralmente uma lei), o que ocorrerá somente em momento futuro.

Fato é, no entanto, que a Proposição legislativa deve atender aos preceitos regimentais e legais para seu acolhimento, pois, **caso existam vícios formais intransponíveis, não poderá ser apresentada à deliberação plenária**. Não por outra razão que, *no caso de pequenos erros materiais, de grafia, concordância,*

¹ A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento. O procedimento padrão é aquele de que resulta a lei ordinária, assim denominada por tratar-se daquela que, ao menos *a priori*, é a norma legislativa mais comum.

*gramaticais, ou similares, é passível a correção por Emendas ou mesmo por redação final, **o que não se aplica aos erros grosseiros e exagerados** que comprometem a própria juridicidade da Proposição. **Sendo diagnosticado eventual erro formal, há que se analisar a profundidade do vício, a fim de perquirir se é passível – ou não – sua correção por meio de Emendas.***

Dito isso, há de ser verificada a presença dos requisitos regimentais da Proposição, a fim de aferir sua legalidade formal, necessária à tramitação.

Para admitir a validade da Proposição, portanto, é necessário o atendimento aos preceitos regimentais correspondentes. Especificamente quanto aos requisitos regimentais da Proposição, estatui o artigo 146 que:

Art. 146 - A proposição deve atender aos seguintes requisitos:

I – redigida com clareza e **observância da técnica legislativa**;

II - estar em conformidade com o texto constitucional, com a Lei Orgânica do Município, **ordenamento jurídico vigente e com este Regimento**;

III - não guardar identidade nem semelhança com outra em tramitação;

IV – não acumular assuntos distintos;

V - não constituir matéria prejudicada.

O projeto de lei em referência **não atendeu aos requisitos regimentais mínimos, sobretudo quanto aos aspectos de adequada técnica legislativa, necessária a seu acolhimento.**

Vejamos:

A Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico: a lei (ou outro ato normativo).

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, *bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, pois, as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um grau indeterminado de destinatários finais*. Por isso, **toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada.**

Uma lei **mal feita pode surtir o efeito contrário do esperado, trazendo ainda mais dúvidas à questão que se pretendia esclarecer,** e dando margem a desnecessárias batalhas jurídicas.

A redação do projeto em análise **é absurdamente incoerente, desatendendo aos preceitos regimentais e legais relativos à técnica legislativa.**

Veja-se que:

A intenção do Poder Executivo é alterar a remuneração dos cargos listados, **as quais se encontram definidas atualmente nos Anexos da Lei Complementar Municipal n.º 9/2008.** Todavia, **absurdamente estes anexos não são apresentados no Projeto,** limitando-se a listar no Art. 3º que “fica o Poder Executivo

autorizado a atualizar os valores constantes nos Anexos da Lei Complementar n.º 9, de 7 de abril de 2008”.

Ora, **é totalmente inadequada a utilização de expressões como “fica autorizado”, “autoriza” etc. no texto legislativo**, pois, retira a efetividade da lei e concede ao Poder Executivo “*carta branca*” para fazer alterações sem passar pelo crivo do Legislativo.

A alteração dos anexos **é o objeto principal da Proposição e, justamente por isso, deve constituir a sua Ementa e seu Art. 1º. E não é só, os novos anexos (com as modificações pretendidas) devem integrar os anexos da Lei Complementar proposta, permitindo uma correta fiscalização pelo Legislativo.**

Não basta a menção genérica ao aumento de despesa (R\$ 4.323.049,45 anuais), **sendo necessário especificar quais remunerações estão sendo reajustadas, qual o valor atual constante nos anexos e qual o valor que se pretende introduzir nos mesmos.**

Portanto, esta Lei Complementar **deve estar instruída com seus próprios anexos, os quais, caso aprovada, substituirão os anexos da Lei Complementar n.º 9/2022.**

Esta procuradoria já se pronunciou em diversas ocasiões de que **é ilícita a lei que meramente outorga autorização genérica ao Poder Executivo para fazer atualizações que não foram submetidas ao crivo do Legislativo, sendo necessário especificar individualmente os valores reajustados para cada cargo, com menção ao texto dos novos anexos.**

E não é só, trata-se de Proposição que **destrói a segurança jurídica**, pois, caso aprovada, *haverá alteração da Lei Complementar n.º 9/2008 por via indireta* e **sem possibilidade de compilação, visto que esta lei não será inserida no texto daquela (não há nenhuma menção no Projeto à alteração da Lei Complementar n.º 9/2022).**

Aliás, pergunta-se:

⇒ Como o Poder Executivo atualizará os anexos se estes não constam no texto da lei proposta?

⇒ Como será feita a atualização dos anexos perante os sistemas de referência legislativa do município?

⇒ Qual expressão será utilizada na atualização dos anexos? (*redação dada pelo prefeito municipal segundo seu arbítrio conforme autorizado pelo Art. 3º da Lei Municipal n.º XXX*)?

Ora, qual razão para complicar algo estritamente simples... Segundo critérios de adequada técnica legislativa, o que define a nova redação (consubstanciada pela expressão “NR”) é a nova lei, e isso deve estar claro na proposição legislativa proposta (o que não foi feito).

Foram violados diversos dispositivos do Decreto Federal n.º 9.191/2017, o qual Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento.

O Art. 6º do citado Decreto versa que “a ementa explicitará, de modo conciso, o objeto do ato normativo”. No caso em análise, **o objeto do ato normativo deveria ter sido definido como “Altera os anexos da Lei Complementar n.º 9, de 07 de abril de 2008”, razão pela qual deveria ser esta sua Ementa.**

A prolixa redação proposta contraria as recomendações de adequada técnica legislativa, pois, **o objeto da lei é meramente a alteração dos anexos**, não existem sequer outras providências a serem adotadas, razão pela qual o Poder Executivo **dificulta algo que é extremamente simples**, bastando a menção acima referida.

O parágrafo único do citado Art. 6º é claro ao dispor que a expressão “e dá outras providências” só pode ser utilizada em atos normativos de *excepcional extensão e com multiplicidade de temas ou quando a questão não expressa for pouco relevante*. Nenhuma destas hipóteses se encontra presente no caso em tela.

E não é só:

O Art. 7º do citado Decreto preceitua que o primeiro artigo do texto do ato normativo indicará, quando necessário, o seu objeto e o seu âmbito de aplicação. O Art. 1º deveria ser reescrito de modo a contemplar a alteração pretendida dos anexos, **único objeto da Proposição.**

O Art. 2º do Projeto é desnecessário e antijurídico, pois, como já relatado, a lei não “autoriza a atualização”, **o que gera redundância e prolixidade, com insistência desnecessária nas mesmas ideias.**

A redação do Art. 2º **é incongruente e precária, faltando técnica, tendo sido utilizada linguagem coloquial e despojada, inadequada a textos legislativos**, como se vê pela expressão “*descontando-se o percentual de 10,16% já concedido a eles em janeiro de 2022*”. **Ora, se o objetivo é aumentar a remuneração em 33,24%, dos quais já se concedeu reajuste de 10,16%, basta conceder um novo reajuste de 23,08%, sem nenhuma menção (ao menos no texto legislativo) do percentual anterior, sendo suficientes os esclarecimentos prestados na Mensagem de Encaminhamento.** Todo o texto do Art. 2º deve ser revisto.

Note-se que, pela redação sugerida, ***sequer há certeza de que haverá o reajuste salarial, pois, a lei meramente autoriza a***

sua atualização, deixando ao Poder Executivo optar ou não por sua efetivação... Há evidente e cristalina antijuridicidade, com esgotamento de toda efetividade do ato normativo...

Ratificando o que já tivemos oportunidade de enaltecer em *diversas ocasiões*: **a lei não autoriza nenhuma atualização, ela atualiza por si própria! Os termos do projeto proposto dão ao Poder Executivo maiores poderes do que à própria lei, deixando à sua mera liberalidade conceder ou não atualização; atualizar os anexos segundo seu arbítrio e sem que o Legislativo analise a legalidade das atualizações; e assim por diante...**

Justamente por isso o Art. 8º do Decreto Federal 9.191/2017 prevê que “**Matérias idênticas não serão disciplinadas por mais de um ato normativo da mesma espécie**”. Ora, se a remuneração dos cargos especificados (tema do projeto) já é objeto da Lei Complementar n.º 9/2008, qualquer alteração pretendida deve ser feita **por modificação desta Lei, e não por ato normativo autônomo.**

É justamente por isso que o Art. 9º do mesmo decreto preceitua que:

Art. 9º **Ato normativo de caráter independente será evitado quando existir ato normativo em vigor que trate da mesma matéria.**

Parágrafo único. Na hipótese de que trata o **caput**, os novos dispositivos serão incluídos no texto do ato normativo em vigor.

Por todas estas razões, **existem vícios formais intransponíveis na Proposição apresentada, dos quais enaltecemos a ausência dos anexos (com a nova redação) e ausência de atualização da Lei Complementar n.º 9/2008,** sendo absolutamente impossível cogitar na existência de duas normas que tratam do mesmo objeto. Dito isso, a Proposição deve ser inadmitida caso não seja apresentado Substitutivo que sane as irregularidades apontadas.

2.2 Análise de Mérito da Proposição

Inicialmente cabem alguns apontamentos quanto à juridicidade:

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto (e proposição acessória, se houver) com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade).

Além disso, é no campo da juridicidade que se analisa se o projeto é potencialmente benéfico à sociedade e à coletividade, devendo revelar-se,

inclusive, **compatível com a moralidade administrativa, o que se extrai – dentre outros elementos – a partir da análise empírica de sua motivação.**

O princípio da juridicidade constitui verdadeira inovação evolutiva no Direito Administrativo, cuja análise deve ultrapassar a abrangência do princípio da legalidade, **formando um compêndio de obrigações legais e naturais, tais como um “bloco de legalidade”**, promovendo assim um tratamento *latu sensu* da legalidade necessária ao ato administrativo praticado de formal geral.

No caso, **a medida foi adequadamente justificada por seu proponente, com argumentos suficientes para fazer concluir pela moralidade da medida e, ao mesmo tempo, pela juridicidade**, visto que a Proposição trará benefícios à população deste município (segundo a análise primária, cujo mérito deve ser feito pelos edis). Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade.

Cabe, aqui, enaltecer que a Proposição é impessoal, possuindo mecanismos de caráter objetivo de aplicabilidade.

Quanto ao mérito:

Argumenta o Poder Executivo que o governo federal, por meio da Portaria n.º 67/2022 do Ministério da Educação, concedeu reajuste aos professores e profissionais da educação no importe de 33,24%. Aduz, ainda, que o Poder Executivo local já concedeu reajuste de 10,16% aos citados servidores, por meio do Decreto n.º 137, de 13 de janeiro de 2022, em decorrência do que prevê o inciso II do Art. 2º da Lei Municipal n.º 1.062/2005.

Desta forma, sustenta que é necessário complementar o reajuste deferido, de forma a atingir o percentual de 33,24% deferido pelo governo federal.

Conforme já mencionado acima, se o objetivo é aumentar a remuneração em 33,24%, dos quais já se concedeu reajuste de 10,16%, basta conceder um novo reajuste de 23,08%, sem nenhuma menção (ao menos no texto legislativo) do percentual anterior, sendo suficientes os esclarecimentos prestados na Mensagem de Encaminhamento. Todo o texto do Art. 2º deve ser revisto, pois, tal como foi escrito, dá margem à dualidade de interpretações, sobretudo porque não revoga o Decreto Municipal n.º 137/2022, colocando o município em situação de insegurança jurídica.

Pretende a concessão de efeito retroativo à lei, com vigência a partir de 01º de janeiro de 2022.

Instruiu o projeto com Declaração de Adequação orçamentária lavrada pelo Prefeito municipal e estudo de impacto orçamentário e financeiro, dando conta de que a medida importará em aumento da folha salarial no valor de R\$ 4.323.049,45 anuais.

Portanto, **foram atendidos os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal para criação de despesa pública permanente**, não havendo óbice quanto ao aspecto financeiro da medida.

No entanto, o tema merece melhor atenção:

A Lei Federal n.º 11.738, de 16 de julho de 2008, regulamenta a alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

O 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, conforme estabelecido no parágrafo primeiro do artigo 2º da citada lei.

Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que **desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração**, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica (parágrafo segundo do Art. 2º).

No caso em apreço, os cargos que se pretende beneficiar com o reajuste salarial são de Professor I, Professor II, Pedagogo e Professor de Atendimento Educacional Especializado, havendo, portanto, compatibilidade com o disposto na lei federal de regência.

Como bem endossou o Ministério da Educação no Parecer acostado aos autos, muito embora a Nova Lei do Fundeb e a Emenda Constitucional n.º 108 determinem nova metodologia para fixação do Piso Nacional dos professores, tal medida depende da edição de nova lei, o que é de competência exclusiva do Congresso Nacional. **Por essa razão, o governo federal utilizou, para fixar o Piso Nacional dos Professores para o ano de 2022, os critérios legislativos já fixados na Lei 11.738/2008, culminando em um reajuste necessário de 33,24%, perfazendo o total de R\$ 3.845,63 como Piso Salarial mínimo para uma jornada de 40 horas semanais.**

O Executivo municipal deve cumprir este Piso, sob pena de ofensa à Lei Federal n.º 11.738/2008, o que se pretende efetivar pela Proposição apresentada, **muito embora eivada de diversos vícios formais, como já destacado.**

O conteúdo meritório da Proposição é legal e constitucional (concessão de reajuste remuneratório), mas, como já explicitado, a forma utilizada **impede manifestação definitiva de mérito, visto que sequer foram apresentadas as devidas tabelas remuneratórias dos cargos de Professor I, Professor II, Pedagogo e Professor de Atendimento Educacional Especializado, impedindo que o Legislativo analise se o Piso Nacional está, de fato, sendo observado individualmente.**

Além disso, um adendo merece relevo: **a Portaria do Ministério da Educação é datada de 04 de fevereiro de 2022, tendo sido apresentado projeto de atualização da remuneração dos servidores municipais somente em abril**, com demasiado atraso.

Por esse motivo, se justifica o efeito retroativo conferido ao ato normativo, de modo a minimizar os impactos negativos causados pela omissão do Poder Executivo durante os meses em que já poderia ter revisto a remuneração de seus servidores.

Dito isso, foram analisadas as principais nuances da Proposição em apreço.

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, *conclui-se pela antijuridicidade do Projeto de Lei Complementar n.º 14/2022*, desatendendo às regras básicas de técnica legislativa, conforme exposto no item 2.1 deste Parecer, **dos quais enaltecemos a ausência dos anexos (com a nova redação) e ausência de atualização da Lei Complementar n.º 9/2008**, sendo absolutamente impossível cogitar na existência de duas normas que tratam do mesmo objeto, razão pela qual são intransponíveis os vícios formais apontados, passíveis de correção somente por meio da apresentação de Substitutivo, cuja competência é privativa do Poder Executivo.

É o parecer.

Cláudio/MG, 04 de abril de 2022.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Advogado Público - OAB MG 145.659