

PARECER HOMOLOGADO(*)

(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 21/6/2000



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Secretaria de Estado da Educação, Desporto e Lazer		UF: SE
ASSUNTO: Consulta sobre a elaboração de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual de Sergipe.		
RELATOR: Carlos Roberto Jamil Cury		
PROCESSO N°: 23001.000280/99-28		
PARECER N°: 12/99	CÂMARA OU COMISSÃO: CEB	APROVADO EM: 13.09.99

I - INTRODUÇÃO

O Estado de Sergipe, através da Secretaria de Estado da Educação, da Comissão de Educação da Assembléia Legislativa e do Sindicato dos Trabalhadores em Educação, cumprindo os ditames do art. 67 da lei 9394/96 e do art. 9º da lei 9424/96, consulta a Câmara de Educação Básica a propósito da elaboração do plano de carreira e remuneração do magistério público estadual em curso na Assembléia Legislativa. O problema desta continuidade se põe a partir do teor da lei complementar 96/99 de 31 de maio de 1999 que, ao regulamentar o art. 169 da CF/88, disciplina os limites das despesas com pessoal dos poderes públicos.

O surgimento de dúvidas no campo das normas constitucionais e de outras leis sempre foi fonte de reflexão para efeito de uma interpretação conseqüente e que possibilite uma correta aplicação das mesmas. Estas dúvidas se tornam mais prementes quando se supõe a existência de conflito entre as normas seja por oposição, seja por antinomia, seja por contradição.

A consulta a que o Estado de Sergipe deu entrada na Câmara de Educação Básica se faz conseqüente na medida em que faz parte de suas atribuições, de acordo com a lei 9131/95, art. 9º, § 1º, letra g : *analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação básica*. Além do mais, os Estados e Municípios podem até mesmo sofrer sanções se não cumprirem os constrangimentos que decorrem da Constituição, passando pelas leis educacionais nacionais e pela resolução 3/97 da CEB/CNE.

Com o objetivo de responder a essa consulta, este parecer não ignora a complexidade dos múltiplos determinantes que a envolvem. Neste sentido, este parecer relembra a necessidade de se levar em conta tanto o teor do Parecer CEB nº 10/97 de 03/09/97 quanto da Resolução CEB nº 03/97 de 08/10/97. Ambas seguem anexas a este parecer.

II - PARECER.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 206, V determina a *valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério*

público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

Ora, *esta valorização* assim supra mencionada se viu determinada pela lei 9394/96 que é específica da educação nacional em obediência ao mandamento constitucional do art. 22, XXIV. Esta lei ordinária e voltada para as diretrizes e bases da educação nacional (LDEN) acolhe como princípio do ensino, no art. 3º, VII a *valorização do profissional da educação escolar*. Além disto e sob este princípio, a LDBEN dedicou todo o art. 67 para este fim e que diz:

Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

Além disso, a emenda 14/96 ao redefinir artigos da Constituição Federal para garantir a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental e explicitar as competências dos entes federativos frente à esta etapa da educação básica também se posiciona quanto à valorização do ensino fundamental e à dignificação salarial dos docentes. Os planos de carreira decorrem deste posicionamento através da lei (ordinária) 9424/96, conhecida como a lei do fundo de valorização. Assim o art. 9º desta lei reza explicitamente:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério....

O art. 10 desta mesma lei obriga, no prazo definido, os Estados, do Distrito Federal e os Municípios a comprovarem *a apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação...*

O § único do mesmo art. 10 afirma que *o não cumprimento das condições estabelecidas neste artigo ou o fornecimento de informações falsas, acarretará sanções administrativas...*

O Conselho Nacional de Educação, por meio de sua Câmara de Educação Básica, cumpriu sua obrigação através da Resolução CEB n. 3 de 8.10.97 conseqüente ao Parecer CEB n. 10/97 de 3.9.97.

Neste sentido, tanto as leis citadas quanto o Parecer e a Resolução dizem respeito diretamente aos sistema de ensino e cumprem exigências constitucionais explícitas. Trata-se, pois, da Constituição como norma diretamente fundante destes atos normativos. Mas, como veremos, esta fundação não se esgota numa exigência normativa.

Ora, o teor da Lei Complementar 96/99 controla e disciplina os limites das despesas com pessoal em 60% da Receita Corrente Líquida Estadual de acordo com o art. 1º da mesma lei. Por sua vez o art. 3º da lei é claro:

Sempre que as despesas com pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios estiverem acima dos limites fixados no art. 1º, ficam vedadas:

II. a criação de funções, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira;

III. novas admissões ou contratações de pessoal a qualquer título.....

IV. a concessão a servidores de quaisquer benefícios não previstos constitucionalmente.

Também o art. 4º estipula que todos os entes estatais deverão adaptar-se a estes limites.

Esta lei complementar não muda, e nem poderia, mudar o sentido da Constituição quanto a uma determinação clara e para a qual existem recursos vinculados, sub-vinculados e com destinação explícita.

A consulta dos demandantes gira em torno de um possível conflito de competências pelo qual a lei complementar se sobreporia à LDB e à lei do fundo e com isto *o impedimento (d) o encaminhamento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual à Assembléia Legislativa...*

A resposta pode ser dada em dois níveis.

O primeiro é mais geral e implica no atendimento aos dispositivos constitucionais. Estes, para ganharem sua eficácia plena e cumprirem a determinação constante do art. 22, XXIV e do art. 169, necessitaram de leis infra - constitucionais. O art. 22, XXIV foi cumprido através da lei 9394/96 e complementado pela lei 9424/96. Esta última, sobretudo, procede diretamente da emenda constitucional 14/96, esta sim de direito constitucional, e que visa explicitar com maior rigor o constrangimento de financiamento do art. 212. Ambas são leis nacionais, ordinárias e diretamente peculiares à educação e ensino. Ambas especificam constrangimentos legais, dos quais não se ausentam os meios financeiros com quantitativos mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. É de se notar que este conjunto normativo, a fim de atender um princípio da educação nacional, impõe diretrizes e prazos para o estabelecimento de planos de carreira docente.

O segundo é específico de quantitativos máximos que os entes federativos devem dispensar com pessoal a partir emenda constitucional 19/98 e cuja redação do art. 169 diz :

A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

A determinação constitucional do art. 169 foi cumprido pela lei complementar 96/99. Esta estabelece constrangimentos quantitativo – financeiros com o funcionalismo público que limitam em 60% o gastos dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal com seu pessoal. Trata-se, pois, de um regra limitativa das despesas concernentes a pessoal como um todo.

Ora, a lei complementar não pode se sobrepor ao princípio constitucional do art. 212. A prioridade dada à educação é de tal modo posta na Lei Maior que esta determina obrigatoriamente a vinculação dos impostos a percentuais estabelecidos. Uma lei complementar, cujo objetivo está posto no próprio adjetivo *complementar*, não derroga a anterioridade ontológica do texto constitucional nacional sobre o conjunto das outras leis, quaisquer sejam elas. Sua função é, pois, completa e não modificativa da Constituição

Obviamente, não se pode negar a superioridade formal das leis complementares face às leis ordinárias. Mas elas *não constituem regras de modificação da Constituição, nem se*

integram nesta. A rigidez que lhes foi atribuída - aprovação por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional – não é suficiente para lhes dar a natureza de direito constitucional em sentido formal. (SILVA, José Afonso da . Aplicabilidade das Normas Constitucionais. Malheiros : SP, 1999, p. 242).

Mas os planos de carreira se vinculam a pelo menos 3 mandamentos constitucionais (art. 22, XXIV, art. 206, V e, como condição dos mesmos, o art. 212), deles decorrem e ganham eficácia plena a partir das leis ordinárias que os regem. Mas um destaque especial deve ser dado à redação emendada do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Este diz que *nos 10 primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.* Além disso o § 5º deste artigo 60 não deixa margem a dúvidas: *uma proporção não inferior a 60% dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.* Tal determinação reforça a necessidade de um plano de carreira não só como o modo assinalado na Constituição e na LDB mas também como uma maneira racional de aplicar os escassos recursos financeiros.

A Resolução CEB nº 03/97 de 08/10/97 não se ausentou da busca de um caminho racional que, dentro da Lei 9424/96, pudesse evitar um dispêndio inconseqüente com a remuneração dos docentes. Daí a presença do art. 7º dessa Resolução.

Ao se recuperar o objetivo de cada lei, o mais importante é saber se entre elas há oposição, antinomia ou contradição. Neste caso, a interpretação relativa à aplicabilidade das normas constitucionais entre regras gerais e específicas, deve se interrogar se aqui se impõe o que nos traduz Carlos Maximiliano a este respeito: *se existe antinomia entre a regra geral e a peculiar, específica, esta, no caso particular, tem a supremacia* (Hermenêutica e Aplicação do Direito, RJ: Freitas Bastos, 1951). Seria aqui este caso ? Seria a lei complementar fundante da LDB e da lei do Fundo ?

Estas leis são nacionais e são rigorosas nos seus termos e atendem a objetivos próprios. A lei 9394/96 procede diretamente do art. 22, XXIV e a lei 9424/96 de uma emenda constitucional (EC. 14/96) que prevê recursos expressamente vinculados e sub-vinculados à valorização do magistério. Os planos de carreira são um modo desta valorização e assim decorrem da Lei Maior. As leis complementares e as leis ordinárias devem seguir o sentido posto pela Constituição e não podem desbordá-la. As leis ordinárias de que estamos tratando tipificam, através de diretrizes, orientações e normatizações, mandamentos constitucionais. Estando dentro dos recursos vinculados, dentro de um objetivo de propiciar a valorização do magistério inclusive através de salários condignos, os planos objetivam exatamente qualificar e racionalizar esta valorização.

Ao que parece, contradição ou mesmo antinomia haveria se houvesse, por exemplo, uma proibição formal de constituição de novos planos de carreira provinda de uma outra norma constitucional. Não é o caso. Os planos de carreira são meios que atendem a ditames constitucionais dos quais os recursos vinculados fazem parte através de fins formalmente postos. A lei complementar 96/99 visa um controle similar a fim de que o gasto com pessoal não seja absoluto e exclusivo em termos de quantitativos financeiros. Logo não há choque entre ambas. O que existe é um condicionamento que visa estabelecer um teto de dispêndio

com o gasto público com pessoal como um todo a fim de atender outros objetivos do desenvolvimento dos entes federativos.

Há, pois, uma dupla orientação. Na primeira vê-se que o estabelecimento de planos de carreira é da inteira autonomia dos entes estatais dentro do que prevê a nova redação do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do ADCT e suas explicitações através das leis 9394/96 e 9424/96. Neste sentido, dada a particularidade e a finalidade do disposto na regra constitucional, elas devem ser atendidas. Isto não quer dizer que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal devam ignorar o teto estabelecido pela lei complementar 96/99. O encaminhamento aqui é o mesmo que pede a lei complementar: o gasto deve ser dirigido de modo a atender os objetivos maiores. Ora, dada a importância da educação escolar, a lei maior vincula, sub- vincula recursos obrigatoriamente para este fim, de tal modo que a LDB reserva não menos que 8 artigos para este fim maior da Nação (cf. art. 70-78). No caso de estar se gastando mais do que prevê a lei complementar, o estabelecimento de planos de carreira ainda assim continua obrigatório. Isto não significa uma irracionalidade já que os recursos provêm de fontes assinaladas e rubricadas e de leis claras e explícitas diretamente a partir do texto constitucional. Mas também não pode significar uma desconsideração do que prevê a lei complementar. A exigência dos planos de carreira não são impossíveis com as medidas de planejamento impostas pelo art. 6º da lei complementar que, verbis, diz:

Para atender aos limites do art. 1º, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

- I. redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;*
- II. exoneração de servidores não – estáveis*
- III. exoneração de servidores estáveis*

§ 1º A providência prevista em cada inciso do caput somente será adotada se a o inciso anterior não for suficiente para alcançar o limite previsto.

§ 2º Poderá ser adotada a redução da jornada de trabalho, com adequação proporcional dos vencimentos à jornada reduzida como medida independente ou conjunta com as referidas neste artigo para atingir o objetivo previsto no art. 1º.

Pode-se, pois, inferir da lei complementar que ela atinge todos os entes federativos em todas as esferas de governo. Ela objetiva um planejamento conjunto dos órgão estatais com o cuidado de preservar os servidores estáveis e de propiciar uma redistribuição interna equânime para o quê determina o limite de 60% das despesas com pessoal.

Neste sentido, o Estado de Sergipe continua injungido aos ditames constitucionais dos quais decorre a elaboração dos planos de carreira do magistério dentro do que prevê o financiamento vinculado e sub-vinculado para a prioridade que a educação escolar fundamental deve ganhar no conjunto das políticas públicas.

Isto deve significar a consideração dos objetivos da lei complementar 96/99 dentro do espírito de articulação no conjunto das iniciativas do Estado relativas ao gasto com pessoal de modo a propiciar uma redistribuição dos recursos que garantam a sustentabilidade da gestão

pública. Essa deve continuar fiel ao princípio da gestão democrática e do diálogo tais como previstos na Constituição Federal e na lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

III – VOTO DO RELATOR

Diante do exposto somos de parecer que o Estado de Sergipe não só pode como deve dar prossecução ao encaminhamento do Plano de Carreira dos docentes do ensino fundamental desta unidade federada a fim de cumprir os ditames constitucionais explicitados pela lei 9394/96, pela lei 9424/96 e pela resolução CEB n. 3/97. Estes constringimentos legais não perdem sua eficácia legal ante o teor limitativo da lei complementar 96/99. Pelo contrário, este teor limitativo deve ser considerado como um esforço a mais a fim de que o Estado atenda suas múltiplas funções nos vários deveres em que ele é chamado. E entre estes deveres está tanto a necessidade de planos de carreira dos docentes quanto a sustentabilidade das políticas públicas dos entes federativos.

Deste modo, não sendo impossíveis, leis complementares e leis ordinárias acenam com um sentido integrativo que se harmoniza com os fins maiores postos no conjunto da legislação.

Brasília-DF, 13 de setembro de 1999.

Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury – Relator

III - DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica acompanha o voto do Relator.
Sala das Sessões, 13 de setembro de 1999.

Conselheiros Ulysses de Oliveira Panisset - Presidente

Francisco Aparecido Cordão - Vice-Presidente