



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CONSELHO DO FUNDEB DO MUNICÍPIO DE JAGUAQUARA - CACS

PROCESSO Nº 01148e22

PARECER Nº 00442-22

FUNDEB. LEI Nº 14.113/20. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.276/21. PAGAMENTO DE ABONO AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA. RECLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL DOS PROFISSIONAIS ATINGIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE 70% DOS RECURSOS DO FUNDEB. PISO DO MAGISTÉRIO.

1) No ano de 2021, não é possível o adimplemento de abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, nem mesmo com a finalidade de atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB, exceto no caso de existência de sentença judicial transitada em julgado ou de Lei autorizativa (vigente e compatível com o ordenamento jurídico pátrio) anterior a publicação da Lei Complementar nº 173/2020, aplicando-se tal entendimento na possibilidade de inscrição em restos a pagar processados, respaldados com o correspondente saldo financeiro. 2) Com relação aos reflexos contábeis, tendo em vista o princípio da anualidade orçamentária, consoante disciplinado no artigo 34, da Lei nº 4.320/64 e a vigência do novo conceito de profissionais da educação básica no exercício financeiro de 2021, previsto na Lei nº 14.276/2021, entende esta Unidade Jurídica pela possibilidade da utilização do novo rol de profissionais da educação básica, para fins de reclassificação contábil e apuração dos índices legais, no âmbito desta Corte de Contas, tendo em vista que, no momento do encerramento dos registros das despesas e cômputo do cumprimento dos percentuais vigorava no ordenamento jurídico a definição trazida pela legislação publicada em 28 de dezembro de 2021. 3) A esta Corte de Contas não cabe impor outro índice de aumento para o piso salarial nacional dos profissionais da educação. Nestes casos, havendo grande discussão da matéria, caberá ao Judiciário a pacificação do tema, acaso seja provocado. 4) A atualização prevista na Lei Federal nº 11.738/2008 refere-se apenas aos vencimentos dos professores que estejam fixados em valor equivalente ao piso salarial, com o objetivo garantir o valor mínimo a ser pago ao nível inicial da carreira do magistério, não

podendo ser usada como fundamento para a concessão de reajuste para toda a categoria, conforme já sedimentado no julgamento da ADI 4167/DF pelo STF e em pareceres da AJU exarados nos processos TCM nºs 14855e20 e 00695e21.

Trata-se de consulta formulada pela Sra. Jaciara Tâmara Araújo, Presidente do Conselho do FUNDEB do Município de Jaguaquara, endereçada ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob nº 01148e22, questionando-nos:

“(...) sendo assim nos reportamos a vossa senhoria enquanto presidente dessa instituição para buscarmos esclarecimentos acerca da Lei 14.276/2021 no que concerne ao pagamento de abono para atingir o mínimo de 70% com remuneração dos profissionais do magistério, essa alternativa pode ser utilizada pelo município já que o mesmo não alcançou esse percentual? E ainda, segundo o parecer n. 00133/20 do FNDE as prefeituras não podem utilizar-se da Lei acima citada para reorganizar as contas do município reclassificando os profissionais que recebiam seu saldo pelo percentual dos 30% para os 70% porque a referida Lei passa a vigorar na data de sua publicação não retroagindo a janeiro de 2021 e portanto a administração pública não poderia utilizar desse artifício contábil para alcançar os 70% mínimo exigido com o pagamento de profissionais do magistério, qual o entendimento do TCM Bahia quanto a essa questão?(...)

Gostaríamos ainda de saber qual o parecer desse tribunal quanto ao cumprimento do Piso Nacional do Magistério, já publicado pelo MEC e que a CNM tem orientado aos municípios o não cumprimento, precisamos de orientação quanto ao posicionamento que deve ser adotado pelo CACS Fundeb a esse respeito.”

Em caráter preliminar, registra-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.

Portanto, **as orientações lançadas neste opinativo são dissociadas da realidade vivenciada no âmbito do Município de Jaguaquara.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Inicialmente, cumpre registrar que o direito à educação, alçado em sede constitucional como direito social (art. 6º, caput), ganhou novos contornos jurídicos com a Emenda Constitucional nº 108/2020, que previu de forma definitiva, dentre outras questões, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com vistas a universalização, melhoria da qualidade e equidade da educação no país.

Nesse sentido, eis o teor do artigo 212-A da Constituição Federal, incluído pela EC nº 108/2020:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;

(...)

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 desta Constituição suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerados para os fins deste inciso os valores previstos no inciso V do caput deste artigo;

(...)

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital; (grifos aditados)

A Emenda Constitucional nº 108/2020 tornou permanente o FUNDEB e instituiu mudanças na sistematização do tema, traduzidas, em breve síntese, na ampliação dos investimentos e na maior eficiência na alocação de recursos. O chamado 'Novo FUNDEB' foi regulamentado pela Lei nº 14.113/20 (alterada pela Lei nº 14.276/21) e pelo Decreto nº 10.656/21.

A citada Emenda aumentou ainda a vinculação remuneratória do Fundo, de 60% para 70%, realçando a importância dos recursos humanos na atividade educacional (art. 212-A, inc. XI, CF). Soma-se ao destaque dado aos gastos remuneratórios, a ampliação do rol de profissionais que poderão ser incluídos para o cálculo do novo percentual.

Feitas tais considerações preliminares, com o intuito de elucidar as questões de forma mais didática, passaremos a tecer os esclarecimentos necessários em tópicos individuais, analisando isoladamente cada questionamento formulado pelo Consultante.

Adentrando a primeira indagação da presente consulta, qual seja, **“esclarecimentos acerca da Lei 14.276/2021 no que concerne ao pagamento de abono para atingir o mínimo de 70% com remuneração dos profissionais do magistério, essa alternativa pode ser utilizada pelo município já que o mesmo não alcançou esse percentual?”**, extrai-se que a dúvida do Consultante perpassa pela situação envolvendo eventuais restos a pagar inscritos em 2021,

relacionados ao “pagamento de Abono”. Logo, as orientações neste tópico serão traçadas com base nesse contexto fático.

De início, cumpre esclarecer que a hipótese dos restos a pagar não se confunde com o quanto previsto no art. 25, §3º da Lei nº 14.113/2020, que permite a utilização de até 10% dos recursos do FUNDEB de um exercício financeiro para o outro, comumente denominado “sobras de recurso”.

Isso porque, na situação envolvendo a “reprogramação” de até 10% dos recursos de um exercício para o outro, os respectivos valores serão incorporados no orçamento do exercício financeiro seguinte, situação diversa com relação aos restos a pagar, respaldados com a devida disponibilidade de caixa, que serão computados no exercício da sua inscrição, e não se enquadram como “sobras de recurso”, conforme demonstraremos a seguir.

Pois bem; Com relação aos Restos a Pagar, a priori, não haveria vedação de pagamento de Restos a Pagar com recursos do FUNDEB, desde que referentes ao mesmo exercício no qual foram creditados, porém existem algumas restrições, principalmente quanto ao cômputo ou não das ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.

Relevante pontuar, que de acordo com a Lei Federal nº 4.320/64, artigo 36, *“Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.”*

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCEMG, nos termos da consulta nº. 653.862, de relatoria do Conselheiro Moura e Castro, classificou os restos a pagar em processados e não processados. Aqueles guarnecem as despesas empenhadas e liquidadas, restando apenas a etapa final, ou seja, o efetivo pagamento, já que a despesa foi autorizada e o material ou serviço incorporado ao patrimônio público. Todavia, os restos a pagar não processados são despesas apenas empenhadas, sem a efetiva entrega do bem ou serviço por parte do contratado.

É importante observar que, referente a restos a pagar, processados ou não processados, a regra da lei é imperativa no que tange à necessidade de cobertura de caixa, sem previsão de qualquer excepcionalidade, mesmo porque o objetivo primordial da lei, como já dito, é o equilíbrio das contas públicas, não permitindo que se gaste mais do que o que se arrecada, nem que o titular de cargo público venha a passar dívidas para o seu sucessor, aquelas decorrentes de possível imprevisão ou de excesso discricionário.

Com relação aos restos a pagar, tem-se as restrições impostas pela **Resolução nº 1.430/2021** desta Corte de Contas, vejamos:

Art. 6º Não são consideradas como ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, dentre outras assemelhadas:
(...)

X - despesas inscritas em restos a pagar processados sem o correspondente saldo financeiro e aquelas inscritas em restos a pagar não processados, mesmo que liquidados ou pagos em exercícios subsequentes;

(...)

Art. 28. Para efeito da apuração do valor aplicado na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, serão consideradas as despesas pagas e liquidadas até 31 de dezembro de cada exercício, inscritas em restos a pagar, desde que respaldadas em correspondente saldo financeiro.

§ 1º As despesas liquidadas a que se refere o caput deste artigo deverão ser pagas com recursos provenientes:

I - da conta bancária única e específica do MDE;

II – da conta bancária, única e específica do Fundeb.

§ 2º Os recursos provenientes do cancelamento de restos a pagar, inscritos na forma deste artigo, deverão ser necessariamente aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública até o término do exercício seguinte ao do cancelamento dos respectivos restos a pagar, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

Conforme disposto pela Resolução, as despesas inscritas em restos a pagar não processados, mesmo que liquidados ou pagos em exercícios subsequentes, bem como as processadas inscritas, sem o correspondente saldo financeiro não serão consideradas como ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.

Portanto, **para que as despesas inscritas em restos a pagar sejam consideradas como ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública para cômputo do FUNDEB, essas despesas têm que estar liquidadas até 31 de dezembro e respaldadas com correspondente saldo financeiro.** Veja que a condição da disponibilidade de caixa existente é primordial, e não se confunde com créditos a receber, mesmo que líquidos e certos.

Feita essa importante observação, impende destacar o entendimento desta Corte Contas, Instrução Cameral nº 004/2013-2ªC, referente aos créditos a receber e a disponibilidade de caixa:

INSTRUÇÃO CAMERAL Nº 004/2013-2ªC

No que se refere ao procedimento de contabilização das cotas de transferências constitucionais, legais e voluntárias, deverão os jurisdicionados observar as seguintes orientações:

- a) As cotas relativas às transferências constitucionais e legais deverão ser reconhecidas pelo ente receptor como CRÉDITOS DE TRANSFERÊNCIAS A RECEBER, grupo ATIVO CIRCULANTE, no momento da arrecadação pelo ente transferidor, ou seja, da ocorrência do fato gerador, em contrapartida de Variação Patrimonial Aumentativa, **não impactando o Superávit Financeiro.** (*grifamos*)
- b) No momento do ingresso efetivo do recurso, o ente receptor deverá efetuar a baixa do direito a receber (ATIVO) em contrapartida do ingresso no banco, afetando neste momento o Superávit Financeiro. Concomitantemente, deve-se registrar a Receita Orçamentária Realizada em contrapartida da Receita a Realizar nas contas de controle da execução do orçamento.

Com efeito, o recurso proveniente do FUNDEB – complementação da União -, que ingressa no exercício seguinte, mesmo que legalmente previsto, líquido e certo, só será considerado como disponibilidade de caixa no momento do recebimento. Portanto, para efeito do que estabelecem os arts. 6º e 15 da Resolução TCM nº 1430/21, os restos a pagar, inscritos sem disponibilidade de caixa, mesmo que pagos com recursos ingressados no exercício seguinte, **não serão consideradas como ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.**

Nesse contexto, tem-se que os restos a pagar processados, inscritos com a devida disponibilidade de caixa, no exercício financeiro de 2021, ou seja, aquelas despesas empenhadas e liquidadas no ano de 2021, restando apenas a etapa do pagamento para 2022 e relacionados ao pagamento de abono ou rateio no exercício findo, submetem-se as restrições da Lei Complementar nº 173/2020.

Desta forma, em que pese a Lei nº 14.276/2021, que alterou a Lei do novo FUNDEB, para incluir, dentre outros pontos, a possibilidade de pagamento de reajuste salarial sob a forma de abono, tenha sido publicada em 28 de dezembro de 2021, dispondo o seu artigo 2º sobre a sua vigência a partir de tal data, **no ano de 2021, salvo no caso de existência de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à publicação da Lei Complementar nº 173/2020,** não há que se falar em possibilidade de pagamento de abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, ainda que para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB, aplicando-se tal entendimento na possibilidade da inscrição em restos a pagar processados, respaldados com o correspondente saldo financeiro.

No que concerne o questionamento referente **“(...) segundo o parecer n. 00133/20 do FNDE as prefeituras não podem utilizar-se da Lei acima citada para reorganizar as contas do município reclassificando os profissionais que recebiam seu saldo pelo percentual dos 30% para os 70% porque a referida Lei passa a vigorar na data de sua publicação não retroagindo a janeiro de 2021 e portanto a administração pública não poderia utilizar desse artifício contábil para alcançar os 70% mínimo exigido com o pagamento de profissionais**

do magistério, qual o entendimento do TCM Bahia quanto a essa questão?”, depreende-se que a dúvida do Consulente envolve, além da matéria jurídica diante das alterações trazidas pela recente Lei, amplia-se para aspectos contábeis relativos à apuração do percentual com gastos do Fundeb utilizado para pagamento dos profissionais da educação. Isso porque o cerne do questionamento versa sobre a possibilidade ou não de alteração nos sistemas de controle com relação ao reenquadramento desses profissionais no exercício de 2021 para cômputo do percentual previsto em Lei. Logo, as considerações emitidas neste tópico serão traçadas com base nesse contexto fático.

Nesse contexto, necessário se faz a transcrição reiterada do art. 26 da Lei nº 14.276/21, que ampliou do conceito de profissionais de educação, destacadamente:

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da **remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício**.

§ 1º Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: (Transformado em § 1º pela Lei nº 14.276, de 2021)

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica; (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada a regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Com efeito, depreende-se como *alhores* sinalizado, que no dispositivo em tela, o Gestor Público, ordenador de despesas, deverá aplicar o percentual de no mínimo 70% de todo o recurso repassado via FUNDEB para o fim específico de remunerar os profissionais da educação básica, assim conceituados no dispositivo em relevo.

Ademais, imperioso pontuar que a Lei nº 14.276/2021 incluiu na Lei do novo Fundeb o artigo 26-A, que autoriza o pagamento dos profissionais portadores de diploma de curso superior nas áreas

de psicologia ou de serviço social, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, com a parcela relativa aos 30% do Fundeb, vejamos:

Art. 26-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão remunerar, com a parcela dos 30% (trinta por cento) não subvinculada aos profissionais da educação referidos no inciso II do § 1º do art. 26 desta Lei, os portadores de diploma de curso superior na área de psicologia ou de serviço social, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, nos termos da [Lei nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019](#), observado o disposto no caput do art. 27 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021\)](#)

Deste modo, da leitura dos dispositivos em apreço, infere-se que a publicação da recente Lei nº 14.276/2021, que alterou a Lei nº 14.113/2020, ampliou o conceito de profissionais da educação básica, permitindo o pagamento de no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB, àqueles profissionais descritos no art. 26, § 1º, II, desde que estejam em efetivo exercício nas redes de ensino.

Por outro lado, permite-se o pagamento de psicólogos e assistentes sociais, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, com a parcela dos 30% do FUNDEB.

Nesse contexto, foram as considerações emitidas pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM, na Nota Técnica nº 40/2021, de 28 de dezembro de 2021:

CONCEITO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO: ART. 26 DA LEI DO FUNDEB

Passam a ser considerados no cômputo dos 70% todos os profissionais da educação, em efetivo exercício nas escolas e nos órgãos de educação básica, independentemente de sua formação.

Fixadas tais premissas e analisando a temática do questionamento do Consultante, cabe-nos tecer breves esclarecimentos acerca da aplicabilidade do novo conceito de profissionais da educação trazido pela Lei nº 14.276/2021 e a possibilidade de reclassificação contábil desses profissionais no exercício financeiro de 2021, para fins de apuração do atingimento do percentual previsto na Lei.

Registre-se, porque necessário, que, dos termos em que a Consulta foi redigida, depreende-se que a dúvida do Consultante envolve, além da matéria jurídica diante das alterações trazidas pela recente Lei, aspectos contábeis relativos à apuração do percentual com gastos do Fundeb utilizado para pagamento dos profissionais da educação. Isso porque o cerne do questionamento versa sobre a possibilidade ou não de alteração nos sistemas de controle com relação ao

reenquadramento desses profissionais no exercício de 2021 para cômputo do percentual previsto em Lei. Logo, as considerações emitidas neste opinativo serão traçadas com base nesse contexto fático.

Dito isso, tendo em vista os aspectos contábeis do registro de pagamento de despesas contraídas em um exercício financeiro e a reclassificação dos profissionais da educação básica diante do novo conceito trazido pela Lei nº 14.276/2021, relevante citar o parecer emitido pela Superintendência de Controle Externo desta Corte de Contas, destacando trechos eminentemente contábeis acerca da alteração do cadastro dos profissionais, vejamos:

“(…) o **registro do pagamento** de uma despesa em determinado exercício financeiro é **um fato contábil** e não um ato jurídico. A reclassificação dos pagamentos realizados com os recursos do FUNDEB no exercício de 2021 não altera o pagamento do realizado ao servidor, ato jurídico que se mantém incólume.

(…)

Frisa-se que apesar de o controle ser bimestral através da publicação do RREO, nos termos do art. 72 da LDB, a apuração da aplicação mínima dos recursos destinados à Educação e suas respectivas subvinculações, nos termos do art. 212 da Constituição se dá anualmente.

Assim, pelo princípio da anualidade orçamentária, segundo o qual, nos termos do art. 2º e 34 da Lei nº 4320/64, a arrecadação das receitas e a execução das despesas previstas no orçamento devem se referir a um exercício financeiro que, por sua vez, coincide com o ano civil, isto é de 01 de janeiro a 31 de dezembro, ao ser editada no exercício financeiro de 2021 a Lei nº 14.276/21 deve ser aplicada em todo exercício financeiro, uma vez que seu impacto se assemelha a uma mudança de tratamento contábil de reconhecimento, pois **altera o reconhecimento** dos pagamentos para fins de apuração da subvinculação constitucional mínima.

(…) a **inovação legislativa atingirá apenas os efeitos futuros** (reclassificação contábil para fins da apuração anual da subvinculação mínima de 70% a ser apresentada no RREO do 6º Bimestre até 31 de janeiro de 2022) **de atos pretéritos** (pagamento de servidores vinculados à educação realizados durante o exercício financeiro de 2021).

(…) trata-se apenas de uma reclassificação contábil que pode ser feita até a publicação do RREO que, nos termos do art. 52, *caput*, da LC nº 101/00 deve ocorrer 30 dias após o encerramento de cada bimestre, momento em que se verificará o cumprimento do índice constitucional.

(…)

Veja que o fato previsto na norma é que 70% dos recursos anuais totais do Fundeb seja destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Logo, como o exercício financeiro não tinha sido encerrado quando da entrada em vigor da Lei nº 14.276/21 e a apuração do cumprimento da subvinculação mínima se dá no RREO do 6º, bimestre, cujo prazo para encerramento e publicação só se daria no exercício seguinte à entrada em vigor (…)

Da leitura das considerações em relevo, tendo em vista o princípio da anualidade orçamentária, disposto no artigo 34, da Lei nº 4.320/64 - “o exercício financeiro coincidirá com o ano civil”, e a ocorrência da publicação da Lei nº 14.276/2021, que alterou o conceito de profissionais da educação básica, ainda no exercício financeiro de 2021, ou seja, em momento anterior ao encerramento da apuração do cumprimento do percentual mínimo exigido em Lei, depreende-se que, por tratar-se de fato puramente contábil, em tese, no âmbito desta Corte de Contas, não haveria óbice para a reclassificação contábil dos profissionais da educação básica.

Dizendo de outro modo, diante da vigência do novo conceito de profissionais da educação básica no exercício financeiro de 2021, entende esta Unidade Jurídica, após os esclarecimentos relativos aos aspectos contábeis de apuração diante da classificação dos gastos com os recursos do Fundeb, pela possibilidade da utilização do novo rol de profissionais da educação básica para fins de reclassificação e contabilização dos índices legais, no seio deste TCM/BA, tendo em vista que, no momento do encerramento dos registros das despesas e apuração do cumprimento dos percentuais, vigorava no ordenamento jurídico a definição trazida pela legislação publicada em 28 de dezembro de 2021.

Por fim, com relação a indagação referente a “**(...) saber qual o parecer desse tribunal quanto ao cumprimento do Piso Nacional do Magistério, já publicado pelo MEC e que a CNM tem orientado aos municípios o não cumprimento, precisamos de orientação quanto ao posicionamento que deve ser adotado pelo CACS Fundeb a esse respeito.**”, cumpre-se afirmar que o piso salarial profissional nacional do magistério público, instituto de assento constitucional (art. 206, inc. VIII, CF), deve ser disciplinado por lei. Como se trata de uma lei nacional determinada pela Constituição, deve ser cumprida pelos entes federativos.

A aludida atualização anual importa na manutenção de um valor mínimo fixado para o piso salarial da categoria dos profissionais do magistério público da educação básica, como forma de fortalecimento e aprimoramento dos serviços educacionais públicos.

Logo, a adequação anual do piso salarial em comento trata-se de um direito da categoria que está resguardado no ordenamento jurídico, na medida em que decorre expressamente de comando normativo contido na Constituição Federal.

Explica-se: a Carta Magna garante o piso salarial nacional para os profissionais da educação pública, nos termos da lei federal (art. 206, inc. VIII, CF). Com a EC nº 108/20 e a inclusão do art. 212-A reforçou-se tal necessidade no inc. XII:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública;

O STF em decisão recente, no bojo da ADI 4848, afirmou em 01.03.2021 que: “É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica”, validando o mecanismo de atualização do piso nacional da educação básica.

Com propriedade o STF asseverou que:

9. Os requerentes alegam ofensa aos arts. 37, caput e X; 39, § 4º; e 206, VIII, da Constituição; e ao art. 60, III, e, do ADCT, porque o dispositivo impugnado autorizaria a atualização do piso nacional sem observância da reserva legal, enfatizando que, na prática, o reajuste viria ocorrendo por notas do Ministério da Educação, baseadas em Portarias. O argumento, contudo, não procede.

10. Conforme decidiu esta Corte na ADI 4.167, é obrigatório o respeito ao piso nacional dos professores pelos Estados-membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Nos termos externados pelo Min. Joaquim Barbosa ao apreciar a medida cautelar da presente ação, se não houver a obrigatoriedade de revisão periódica dos valores, a função do piso nacional poderia ser artificialmente comprometida pela simples omissão dos entes federados e geraria uma perda continuada de valor, que forçaria o Congresso Nacional a intervir periodicamente para reequilibrar as expectativas. A previsão de mecanismos de atualização, portanto, é uma consequência direta da existência do próprio piso.

11. (...) O Ministério da Educação (MEC), por meio de Portarias Interministeriais, dispõe sobre o valor anual mínimo. Da mesma forma, o MEC utiliza o crescimento do valor anual mínimo por aluno como base para o reajuste do piso dos professores, competindo a ele editar ato normativo relativo à atualização do piso nacional, como vem ocorrendo igualmente por meio de Portarias Interministeriais (conforme valores atualizados disponíveis no portal do MEC: <http://portal.mec.gov.br>).

12. O propósito da edição de atos normativos pelo Ministério da Educação, nacionalmente aplicáveis, é uniformizar a atualização do piso nacional do magistério em todos os níveis federativos (federal, estadual e municipal), já que diferenças relativas aos sistemas de ensino das unidades federativas implicaria o agravamento das desigualdades regionais e iria na contramão dos objetivos previstos no art. 3º, III, da Constituição Federal. Corroborando esta conclusão, a Presidência da República enfatiza que os arts. 206, I; 211, § 1º; e 214, II, da Constituição impõem ao Poder Público o estabelecimento de diretrizes legais uniformes em matéria educacional, para que iguais condições de formação e desenvolvimento estejam à disposição de toda a população em idade escolar, independentemente do Estado ou Município, bem como para evitar que realidades socioeconômicas díspares criem distinções entre a formação elementar recebida.

13. Esse pano de fundo deixa clara a ausência de violação aos princípios da separação dos Poderes e da legalidade, já que o piso salarial é previsto e tem os critérios de cálculo da atualização estabelecidos na Lei 11.738/2008, sendo fixado um valor mínimo que pode ser ampliado conforme a realidade de cada ente. Como destacado pela Procuradoria-geral da República, os atos normativos do Ministério da Educação, em verdade, apenas delimitam os parâmetros para adequação das legislações locais à legislação federal e à Constituição. (...)

Nesse toar, para o exercício de 2022, o Ministério da Educação emitiu Portaria nº 64 de 04 de fevereiro de 2022, no qual reajustou para 33% o mencionado piso, elevando o referido instituto para o valor de R\$ 3.845,00 (três mil, oitocentos de quarenta e cinco reais), tendo como critério para tal adequação ao Valor Anual Mínimo por Aluno em sala de aula (VAA-MIN), fundamento este em consonância como o art.5º, parágrafo único da Lei nº 11.738/2008, no qual remete aos termos postos na Lei nº 11.494/2007.

Nesse diapasão, a Confederação Nacional dos Municípios – CNM, emitiu nota na qual posicionou-se pela necessidade de regulamentação de tal majoração mediante Lei específica, haja vista a Lei do Piso está vinculado ao antigo FUNDEB - Lei nº 11.494/2007 - e, por esta razão não seria mais válida, bem como tal aumento repercutirá de forma objetiva nos vencimentos dos profissionais e por consequência nos cofres públicos, podendo ensejar o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, sugerindo ao final que *“os gestores municipais realizem o reajuste com base no índice inflacionário até que novas informações sejam fornecidas pelo governo federal. A entidade vai continuar acompanhando a discussão do tema no âmbito jurídico a fim de garantir que haja clareza diante da indefinição criada”*.

Assim, diante do vácuo legislativo atual evidente, posto que a Lei nacional do Piso (Lei Federal nº 11738/2008) não mais se amolda a nova sistemática do Fundeb (Lei nº 14133/20), encontra-se o cerne da questão.

Nesse sentido, resta claro que no presente ano, fora utilizado com base no mesmo critério anteriormente regulamentado na lei nº 11.738/2008, como opção para preenchimento da lacuna legislativa presenciada desde a edição da nova Lei do Fundeb.

Deste modo, as dificuldades reais que podem ser ocasionadas pela imposição do percentual instituído pelo Executivo Federal, que manteve a parametrização já existente, devem, em certa medida, serem solucionadas com ações de gestão e eficiência nos gastos públicos e espera-se que sejam consideradas pelos órgãos de controles nas suas fiscalizações.

De fato, o cenário atual que os municípios enfrentam com a mudança do Fundeb trouxe ao lado dos avanços na seara educacional, uma série de desafios que deverão ser enfrentados até que se solidifique todas as mudanças instituídas e, em específico, que sobrevenha solução legislativa para esta questão.

Contudo, a esta Corte de Contas não cabe impor outro índice de aumento para o piso salarial nacional dos profissionais da educação, como proposto pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM. Nestes casos, havendo grande discussão da matéria, caberá ao Judiciário a pacificação do tema, acaso seja provocado.

Em tempo, atente-se que, diferentemente da revisão geral anual, também garantida pela Constituição Federal, não se mostra nem mesmo adequado suscitar reajuste do piso nacional do magistério com base na inflação, que, em verdade, não acarretaria num aumento salarial e valorização da categoria, mas apenas asseguraria o valor real da remuneração, face a perda do poder aquisitivo provocado pela inflação.

No mais, a atualização do piso salarial refere-se apenas aos vencimentos dos professores que estejam fixados em valor equivalente ao piso salarial, não podendo ser usada como fundamento para a concessão de reajuste para toda a categoria do magistério. Com efeito, a disciplina do piso salarial tem por objetivo garantir o valor mínimo a ser pago ao nível inicial da carreira do magistério, não havendo no seu texto qualquer previsão no sentido de estender o índice de atualização aos demais níveis da carreira que estejam fixados em patamar superior.

Nessa linha de entendimento, destaca-se posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4167/DF, no sentido de que o piso previsto na Lei Federal não implica “em reajuste geral para toda a carreira do magistério, visto que não há nenhuma determinação na Lei Federal de incidência escalonada com aplicação dos mesmos índices utilizados para a classe inicial da carreira”.

No mais, frise-se que, a matéria de remuneração dos servidores públicos está sujeita ao princípio da legalidade, indicativo da reserva de lei inclusive no âmbito municipal, como consta do art. 37, inc. X, da Constituição Federal.

Esta Assessoria Jurídica, inclusive, já se pronunciou sobre o tema desta questão nos pareceres consultivos nºs 15874e20, 14855e20 e 00695e21.

Diante de todo o exposto, neste primeiro momento, tendo em vista as recentes alterações trazidas pela Lei nº 14.276/2021, entende esta Unidade Jurídica que:

1- No ano de 2021, não é possível o adimplemento de abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, nem mesmo com a finalidade de atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB, exceto no caso de existência de sentença judicial transitada em julgado ou de Lei autorizativa (vigente e compatível com o ordenamento jurídico pátrio) anterior a publicação da Lei Complementar nº 173/2020, aplicando-se tal entendimento na possibilidade de inscrição em restos a pagar processados, respaldados com o correspondente saldo financeiro.

2 - Com relação aos reflexos contábeis, tendo em vista o princípio da anualidade orçamentária, consoante disciplinado no artigo 34, da Lei nº 4.320/64, e a vigência do novo conceito de profissionais da educação básica no exercício financeiro de 2021, previsto na Lei nº 14.276/2021, entende esta Unidade Jurídica pela possibilidade da utilização do novo rol de profissionais da educação básica, para fins de reclassificação contábil e apuração dos índices legais, no âmbito desta Corte de Contas, tendo em vista que, no momento do encerramento dos registros das despesas e cômputo do cumprimento dos percentuais vigorava no ordenamento jurídico a definição trazida pela legislação publicada em 28 de dezembro de 2021.

Em outras palavras, a concessão do abono previsto na Lei nº 14.276/21, ainda que realizada no início do exercício financeiro, deverá revestir-se na forma de benefício ao servidor, adotando-se critérios objetivos para o seu recebimento, que visem a valorização da carreira, afastando-se, portanto, da hipótese de mera distribuição indiscriminada, sob a justificativa de “sobras de recursos”, na medida em que, em verdade, neste momento (início do exercício), sequer há que se falar em “sobras”.

3 - A esta Corte de Contas não cabe impor outro índice de aumento para o piso salarial nacional dos profissionais da educação. Nestes casos, havendo grande discussão da matéria, caberá ao Judiciário a pacificação do tema, acaso seja provocado.

4 - A atualização prevista na Lei Federal nº 11.738/2008 refere-se apenas aos vencimentos dos professores que estejam fixados em valor equivalente ao piso salarial, com o objetivo garantir o valor mínimo a ser pago ao nível inicial da carreira do magistério, não podendo ser usada como fundamento para a concessão de reajuste para toda a categoria, conforme já sedimentado no

juízo de julgamento da ADI 4167/DF pelo STF e em pareceres da AJU exarados nos processos TCM nºs 14855e20 e 00695e21.

Por fim, relevante pontuar que, tendo em vista as discussões que permeiam as matérias abordadas neste opinativo, diante das recentíssimas alterações trazidas pela Lei nº 14.276/2021, bem como dar normas pertinentes ao Piso Nacional do Magistério, deve o Ente Municipal estar atento a expedição das diretrizes e orientações técnicas emanadas pelos Órgãos competentes, dentre eles, Ministério da Educação, FNDE e INEP, com vistas a garantir a conformidade de sua atuação governamental com a nova Lei do FUNDEB.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, elaborada de acordo com as normas vigentes à época deste parecer, o que não substitui a necessidade de acompanhamento, por parte do interessado, da evolução jurisprudencial sobre o tema.

À consideração superior.

Salvador, 07 de março de 2022.

CRISTINA BORGES DOS SANTOS
Assessora Jurídica