

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO DO CIRCUITO DO DIAMANTE DA CHAPADA DIAMANTINA - CIDCD

PROCESSO Nº 01553e22

PARECER Nº 00577-22

EMENTA: PISO SALARIAL. NOVA LEI DO FUNDEB. ATUALIZAÇÃO E UNIFORMIZAÇÃO DO PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO.

1. Conforme entendimento assentado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 4848, a fixação nacional do piso do magistério ocorre por intermédio de Portaria ministerial. Logo, é inconteste a força cogente de portaria ministerial que atualiza anualmente e uniformiza o piso salarial desta categoria.

2. 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 pelo Sr. Wilson Paes, Presidente do Consórcio Chapada Forte, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio do expediente aqui protocolado sob o nº 01553e22, questionando:

“A presente consulta tem por finalidade orientar-se sobre o posicionamento desse Tribunal acerca do cumprimento da Portaria que estabelece o novo piso salarial dos profissionais do magistério da educação básica.

Com a Portaria, o valor mínimo a ser pago a esses profissionais sobe 33% e não pode ser menor do que R\$ 3.845,63.

O motivo da consulta se dá em razão de que a Confederação Nacional de Municípios - CNM emitiu uma nota informando que entende que a Portaria não muda o entendimento anterior, de que é necessária regulamentação da matéria por intermédio de uma lei específica, conforme reforçado em Nota do Ministério da Educação, de 14 de janeiro, lastreada em parecer da Advocacia-Geral da União.

A Confederação Nacional de Municípios – CNM alerta que, com o reajuste anunciado, os Municípios terão um impacto de R\$ 30,46 bilhões, colocando esses

entes em uma difícil situação fiscal, estimando-se que 90% dos recursos do Fundeb sejam utilizados para cobrir gastos com pessoal.

Segue aduzindo que o reajuste repercutirá em todos os vencimentos dos profissionais, o que poderá implicar o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por muitos Municípios.

Nesse espeque, ao entender que a Portaria não tem base legal, a Confederação Nacional de Municípios – CNM afirmou que iria continuar acompanhando a discussão no âmbito jurídico a fim de garantir que haja clareza diante da indefinição criada.”

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.

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.

Pois bem; o piso salarial profissional nacional da educação escolar pública, 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 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, para os profissionais do magistério da educação básica pública:

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.

No particular, é imperioso pontuar que, a revogação da quase totalidade da Lei 11.494/2007, que era mencionada na Lei do Piso por ser a legislação do Fundo Educacional vigente na sua promulgação, não altera a necessidade de observância do valor do piso nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública, eis que decorre de expressa previsão constitucional, como já explicitado.

A Confederação Nacional dos Municípios – CNM, por sua vez, 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”*.

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.

Em que pese as considerações da CNM, esta Assessoria Jurídica entende ser inconteste a força cogente da Portaria ministerial que atualiza anualmente e uniformiza o piso salarial desta categoria, como sacramentado pelo STF na ADI 4848.

No caso concreto, o que se verificou neste ano foi a atualização com base no mesmo critério anteriormente regulamentado na lei nº 11.738/2008 - VAA, cuja metodologia de cálculo equivale ao atual VAAF - como opção para preenchimento da lacuna legislativa presenciada desde a edição da nova Lei do Fundeb.

Em face dessa discussão, o posicionamento das Comissões e Frentes parlamentares da educação e cultura da Câmara dos Deputados divulgado no site oficial do órgão em 24.01.2022, caminhou no sentido do pleno vigor da Lei do Piso e possibilidade de adequação entre o critério adotado até então e a atual regência da matéria, como se observa no trecho destacado:

... não há qualquer repercussão na vigência da Lei nº 11.738/2008, que permanece com plena eficácia. Seus dispositivos permanecem válidos e são reforçados pelo inciso XII do art. 212-A da CF/1988, bem como pela meta 17 do PNE, que preceitua a valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

(...)

... o critério de atualização pelo valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano – com suporte constitucional na EC nº 53/2006 e normativo na Lei nº 11.494, de 2007 – foi alterado em decorrência das novas disposições constitucionais regidas pela EC nº 108/2020. **Ocorre que, enquanto nova legislação que disponha especificamente sobre o novo critério de atualização do piso salarial não for editada, permanecem os atuais critérios de atualização com base no Valor Anual por Aluno (VAAF), sucedâneo do outrora utilizado Valor Anual mínimo por Aluno (VAA).**

(...)

Embora a Lei nº 11.494/2007 tenha sido revogada, na ausência de nova legislação, o critério de reajuste VAA permanece no atual VAAF. Uma vez que a Lei do Piso Salarial segue vigente, a argumentação de que não há possibilidade de atualizar o piso por falta de norma regulamentadora não procede. (g.n.)

(<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/noticias/NotaesclarecimentoPisoSalarialProfessoresVersaoFinal.pdf>)

Com efeito, a disciplina do piso salarial, ainda vigente, tem por objetivo garantir o valor mínimo a ser pago ao nível inicial da carreira do magistério, sendo reforçada pela nova lei

do Fundeb, cujo um dos pilares é a condigna remuneração dos profissionais da educação.

Neste ponto, julga-se salutar pontuar que, 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, não podendo ser usada como fundamento para a concessão de reajuste para toda a categoria do magistério. Isto porque, não há em 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”.

Caminham no mesmo sentido diversos pareceres consultivos emitidos por esta unidade jurídica, a exemplo dos processos TCM nºs 14855e20 e 00695e21.

Ultrapassada esta consideração, atendo-se ao pano de fundo da problemática, não se pode olvidar que, o cenário atual que os municípios enfrentam com a mudança para o Fundeb Permanente trouxe, ao lado dos avanços na seara educacional, uma série de desafios que deverão ser enfrentados até que se solidifique todas as mudanças instituídas na novel legislação (L. 14.113/20) e, em específico, que sobrevenha solução legislativa definitiva concernente a forma de atualização do piso nacional.

As dificuldades reais que podem ser ocasionadas pela imposição nacional do percentual instituído pelo Executivo Federal, que manteve a parametrização já existente, aliada as queixas sobre a ineficácia e/ou inobservância da complementação da União aos municípios que comprovadamente não detêm condições financeiras para suportar o impacto nas finanças públicas, 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.

Contudo, em que pese o argumento de que o critério de atualização pressiona a sustentabilidade fiscal dos entes federados, a esta Corte de Contas não cabe estabelecer outro índice de aumento para o piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública ou mesmo negar força cogente da forma de regulamentação instituída pelo Poder Executivo Federal, já ratificada pelo STF em decisão recente (ADI 4848). Nestes casos, havendo grande insatisfação na condução da matéria, caberá ao Judiciário a pacificação do tema, acaso seja provocado.

No mais, cumpre-se advertir que a remuneração dos profissionais da educação está adstrita ao princípio da reserva legal, mediante lei específica para a fixação e alteração da remuneração desses servidores públicos, o que não conflita com a forma de atualização nacional do piso do magistério através de Portaria ministerial, nos termos da citada ADI 4848 – STF.

Por fim, em que pese não ser objeto de questionamento evidenciado no presente expediente, necessário se faz afirmar que a adequação ao piso salarial nos termos definidos na Lei nº 11.738/2008, por decorrer de autorização legal preexistente não importa em violação ao quanto disposto no art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/00, tão pouco ao art. 73, da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições, tema este já debatido nos autos de nº14855e20 e 15874e20.

Diante de tudo quanto exposto, em tese, à luz da sistemática que rege a matéria ora em exame, conclui-se que:

1. É inconteste a força cogente da Portaria ministerial que atualiza anualmente e uniformiza o piso salarial desta categoria, como sacramentado pelo STF na ADI 4848;
2. 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 n°s 14855e20 e 00695e21.

Por derradeiro, feitos tais esclarecimentos, vale frisar que, deve o Ente Municipal ser prudente na aplicação dos recursos em questão, estando 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 permanente.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM-BA, de caráter opinativo e orientativo, formulada 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 e regulamentação sobre os temas aqui abordados.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 30 de março de 2022.

Cristina Borges dos Santos
Assessora Jurídica