

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE AURELINO LEAL**

**PROCESSO Nº 07092e22**

**PARECER Nº 00808-22**

**EMENTA: PISO SALARIAL DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL. IMPACTO NA DESPESA COM PESSOAL. VIGÊNCIA DO ART. 22 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. LEI FEDERAL Nº 11.738/2008.**

1- A adequação ao Piso Nacional do Magistério, por ser uma determinação legal, deve ser concedida, uma vez que está na exceção prevista no art. 22, parágrafo único, I, da LRF.

2 - As dificuldades reais que podem ser ocasionadas pela imposição nacional do percentual instituído pelo Executivo Federal, que manteve a parametrização já existente, aliada às 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, ser solucionadas com ações de gestão e eficiência nos gastos públicos, e espera-se que sejam consideradas pelos órgãos de controles nas suas fiscalizações.

3 - 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, aqui tombada sob o nº 07092e22, formulada pelo Prefeito de Aurelino Leal/BA, Sr. Rodrigo Calazans de Andrade, neste ato representado por seu advogado devidamente constituído, através da qual nos questiona:

“As despesas decorrentes do pagamento do piso salarial em 2022 devem ser computadas às despesas de pessoal para fins de incidência do limite de 54% da RCL, conforme art. 19, 20 na Lei de Responsabilidade Fiscal?”

Verifica-se que a presente consulta se enquadra na regra prevista no artigo 208 da Resolução TCM nº 1392/2019, haja vista tratar-se de autoridade competente (**art. 208, I – Prefeito** e Presidente de Câmara de Vereadores) para formular consulta a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria que lhe seja legitimamente afeta.

Cabe registrar que os pronunciamentos desta Unidade Jurídica, nos processos de consulta, são confeccionados sempre em tese, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Resolução TCM nº 1392/2019 (Regimento Interno), razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto que porventura se apresente, competindo a esta Corte apenas a resolução de dúvida de jurisdicionado acerca da aplicação da lei.

Sendo assim, as orientações traçadas neste opinativo serão abordadas à luz das regras atualmente vigentes, dissociada do estudo específico da situação fática vivenciada no Município de Aurelino Leal, em particular.

Ademais, e antes de adentrar no mérito da consulta sob exame, ressalte-se ainda, que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Pois bem. De início, cabe tecer algumas considerações sobre o piso salarial profissional nacional da educação escolar pública, instituto de assento constitucional (art. 206, inc. VIII, CF), o qual deve ser disciplinado por lei. E como se trata de uma lei nacional determinada pela Constituição, deve ser cumprida pelos entes federativos.

Como cediço, 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 constitui um direito da categoria, estando garantido no ordenamento jurídico, na medida em que decorre expressamente de diretriz constitucional, repita-se, como se vê a seguir:

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;

Em recente decisão, nos autos da ADI 4848, de Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, o STF fixou a tese de que é constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica, validando o art. 5º, da Lei nº 11.738/08, que institui o piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica, a seguir transcrito:

“Art. 5º- O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente.”

Por sua vez, os artigos 18 a 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, traçam diretrizes relativas à definição e aos parâmetros das despesas com pessoal, competindo ao gestor público respeitar o limite máximo de gastos dispostos, especificamente, nos artigos 19 e 20, que, no âmbito municipal, está fixado no total de 60% da receita corrente líquida, sendo repartido em 6% para o Poder Legislativo, e 54% para o Poder Executivo.

Com efeito, a verificação do percentual disposto na mencionada legislação ocorrerá ao final de cada quadrimestre. Constatado que tal despesa excedeu a 95% (noventa e cinco por cento) do limite previsto, não poderá o Poder ou órgão referido no artigo 20 adotar as medidas dispostas no parágrafo único do artigo 22, da LRF, como, por exemplo, a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, **salvo as exceções apontadas no artigo 22, parágrafo único, inciso I, da LRF, como veremos a seguir:**

**“Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.**

**Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:**

**I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;**

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.” (grifos nossos)

Assim, cabe ao gestor público eliminar nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro, o percentual excedente do limite legal previsto para a despesa total com pessoal, sob pena de serem suspensos imediatamente “todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites” (dicção do artigo 169, §2º, da Constituição Federal), conforme preceitua o artigo 23 da LRF, como se vê:

“Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. § 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADI 2238)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADI 2238)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Observe-se que o artigo 66, da LRF, disciplina que o prazo estipulado no supracitado artigo 23 será flexibilizado na hipótese de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, vejamos:

“Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do caput, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no caput do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.”

O gestor deve atentar para o fato de que, mesmo na hipótese do artigo 66, caput, é obrigatória a observância do quanto disposto no aludido artigo 22, da LRF, que não possui o benefício do prazo duplicado.

Ademais, no intuito de orientar o gestor público no que concerne ao cumprimento dos limites legalmente fixados, a Constituição Federal, no artigo 169, §§ 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, traça as seguintes diretrizes:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Acrescente-se, porque necessário, que, acaso o gestor público deixe de “ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo”, será penalizado com multa de 30% (trinta por cento) dos seus vencimentos anuais, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal (sanção processada e aplicada por esta Corte de Contas, conforme artigo 5º, § 1º, da Lei nº 10.028/2000).

Além disso, a mencionada irregularidade (não eliminação do excesso de gastos com pessoal), assim como, a realização de despesa com pessoal acima dos percentuais fixados nos artigos 19 e 20 da LRF, em face do grau de relevância, nível de incidência e pela frequência verificada, bem como pela extensão e a gravidade dos prejuízos por elas causados ao erário ou ao interesse público, poderão também motivar a rejeição de contas mu-

nicipais, conforme estabelece o artigo 2º, IX e X, da Resolução TCM nº 222/1992, a seguir transcrito:

“Art. 2º - São consideradas irregularidades que, pelo grau de relevância, pelo nível de incidência e pela frequência verificada, bem como pela extensão e a gravidade dos prejuízos por elas causados ao erário ou ao interesse público, poderão motivar a rejeição de contas municipais, aquelas a seguir especificadas:

(...)

IX - a realização de despesa total com pessoal em percentuais superiores àqueles calculado sobre a receita corrente líquida, definidos pelos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00;

X – a não eliminação no prazo estabelecido pelo art. 23 da Lei Complementar nº 101/00, do percentual excedente aos limites definidos no art. 20 do aludido diploma, para a despesa total com pessoal;

(...)”

**Deste modo, necessário se faz pontuar reiteradamente que a atualização anual do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, encontra-se prevista no artigo 5º, da Lei Federal nº 11.738/2008, que regulamenta a alínea “e”, do inciso III, do caput do artigo 6º, do ADCT, da Constituição Federal.**

**Logo, a adequação do piso salarial em comento deve ser concedida, mesmo que tal medida implique em aumento das despesas com pessoal, pois enquadra-se na exceção do inciso I, parágrafo único, do vigente artigo 22, da LRF (determinação legal).**

Nos mais, 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.

A título de esclarecimento adicional, julgamos 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.

Por fim, porque foi aduzido equivocadamente pelo consulente, e no intuito de dirimir quaisquer dúvidas, porventura ainda existentes, acerca da legalidade do piso nacional do magistério – 2022 e seu impacto na despesa com pessoal, vale trazer excerto da análise do administrativista Fabiano Alex Berghahn, publicada no conceituado site jus.com.br:

“Após sucessivos reajustes, o valor do piso para o ano de 2022 foi definido pelo Ministério da Educação (MEC) em R\$ 3.845,63, por meio da Portaria nº 67, de 04/02/2022, em homologação ao Parecer nº 2/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB, de 31/01/2022, da Secretaria de Educação Básica do MEC, gerando polêmicas quanto à aplicabilidade do mesmo e seu pagamento aos servidores do magistério, notadamente em razão das consequências hermenêuticas derivadas da implementação do novo FUNDEB, em razão da promulgação da Emenda Constitucional nº 108 em 26/08/2020 e de sua regulamentação, dada pela Lei nº 14.113, de 25/12/2020.

(...)



O repasse do novo piso aos profissionais do magistério, além de encontrar amparo legal, garantirá o cumprimento da diretriz constitucional lastreada no art. 206, VIII, da Carta Magna, efetivando a política de valorização profissional estabelecida no ordenamento constitucional e legal, tida como direito fundamental social derivado do artigo 39, § 3º da Constituição Federal, **imperativo que traz enormes desafios aos gestores estaduais e municipais, que deverão implementar o novo valor, ao mesmo tempo em que necessitarão adotar medidas que possam contornar os impactos financeiros e orçamentários daí decorrentes e equilibrar as finanças dos entes que chefiam (afinal, foram eleitos para administrar seus Estados e Municípios em quaisquer circunstâncias).**”  
(<https://jus.com.br/artigos/96383/uma-breve-analise-acerca-da-legalidade-do-piso-nacional-do-magisterio-2022>)

Diante de todo o exposto, e respondendo objetivamente ao questionamento do consulente, em que pesem entendimentos diversos, o piso do magistério deve ser aplicado mesmo com excesso de gastos de pessoal, senão vejamos:

1. A adequação ao Piso Nacional do Magistério, por ser uma determinação legal, deve ser concedida, uma vez que está na exceção prevista no art. 22, parágrafo único, I, da LRF.
2. 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; e
3. 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.

É o parecer, s.m.j., o qual encaminhado para análise da autoridade superior.

Salvador, Bahia, 28 de abril de 2022.

**Gustavo Moreira Ramiro**  
**Assessor Jurídico**