

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITUBERÁ

PROCESSO Nº 12356e20

PARECER Nº 01359-20

EMENTA: PISO SALARIAL NACIONAL DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO. LEI Nº 173/2020.

1-Se o referido piso salarial foi determinado após a publicação da Lei Complementar 173, esta que entrara em vigor na data de 27 de maio de 2020, a sua concessão restará vedada pela referida Lei Complementar.

2-Em face da fixação do piso nacional profissional para o magistério público não se constituir apenas numa atualização dos valores dos vencimentos dos profissionais do magistério público da educação básica, a sua concessão, mediante lei específica, se encontra entre as vedações disciplinadas no citado art. 21, da LRF, na medida em que ela se caracteriza como “norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público”, prevista no inciso IV, deste mesmo artigo.

3- O mencionado reajuste não poderá ser estendido aos demais servidores do magistério integrantes de outros níveis, uma vez que a Lei nº 11.738/08 se refere a vencimento inicial da carreira vigente.

A Chefe do Poder Executivo do **Município de Ituberá**, Sra. Iramar Braga de Souza Costa, por meio de expediente endereçado ao Presidente deste TCM/BA, aqui protocolado sob o nº 12356e20, questiona-nos acerca dos servidores do magistério o seguinte:

“1 - Pode o Município realizar a adoção do piso salarial nacional no segundo semestre do corrente ano sem que tal conduta configure ofensa ao art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal?

2 - É possível o estabelecimento do piso nacional mesmo diante das vedações contidas no art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020?

3 - Considerando que o Plano de Carreira estabeleça o piso como base para os demais níveis, é possível a aplicação de reajuste a toda categoria sem ofensa nos

180 dias que antecedem o encerramento do mandato, conforme preceitua o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal?”

Pois bem; registre-se, inicialmente, 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 da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Feitas tais considerações, cumpre esclarecer que de acordo com o art. 37, inciso X, da CF/88, a remuneração dos servidores públicos e os subsídios dos agentes políticos apenas poderão ser fixados ou alterados mediante lei específica, estando assegurada a **revisão geral anual**, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Dito isso, cumpre indicar que, a revisão geral anual da remuneração dos servidores, prevista constitucionalmente, não se confunde com a revisão setorial ou crescimento vegetativo da folha de pagamento.

Com efeito, a revisão geral anual tratada na Carta Magna é uma das espécies de atualização da remuneração dos servidores públicos e do subsídio dos agentes políticos que visa assegurar o seu valor real, face a perda do poder aquisitivo provocado pela inflação. Ela será concedida sempre na mesma data e sem distinção dos percentuais que vierem a ser concedidos aos servidores públicos municipais, respeitados os limites constitucionais.

Esclareça-se, porque necessário, que a recomposição do poder aquisitivo supramencionada se refere apenas à recuperação do valor monetário dos vencimentos em face da inflação ocorrida no período. Assim, tal como ocorre com a correção monetária, não se trata de ganho real ou de qualquer acréscimo efetivo da remuneração, mas de manutenção do poder de compra (valor monetário) da moeda.

A **revisão setorial**, por sua vez, ocorre quando a remuneração do servidor público estável no exercício do cargo de provimento efetivo sofre alterações em decorrência de progressão funcional prevista no plano de cargos e salários do órgão ou entidade a que pertence. Este crescimento funcional do servidor, em regra, é fundamentado na qualificação e no desempenho profissional do servidor envolvido.

Neste caso, o "crescimento vegetativo" que ocorre na folha de pagamento do órgão ou entidade não decorre de ato discricionário do gestor público, mas sim, da materialização de direitos legalmente assegurados aos servidores por força de norma constitucional ou legal anterior. A mudança de nível do servidor público, portanto, decorre de previsão legal, não se confundindo com a revisão geral anual prevista no art. 37, inciso "X", da CF.

Sobre a questão ora analisada, trazemos os ensinamentos do Mestre Hely Lopes Meirelles, em seu livro, "Direito Administrativo Brasileiro", 29ª Edição, 2004, p.459/460:

"Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pelo aumento do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo.

No tocante à primeira espécie, a parte final do inc. X do art. 37, na redação da EC 19, assegura 'revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices', dos vencimentos e dos subsídios. (...).

A segunda espécie ocorre através das chamadas reestruturações, pelas quais se corrigem as distorções existentes no serviço público, tendo em vista a valorização profissional observada no setor empresarial, para que a Administração não fique impossibilitada de satisfazer suas necessidades de pessoal."

Desta forma, cumpre registrar que revisão geral anual não se confunde com a atualização do piso nacional dos professores, disciplinada no art. 5º, da Lei nº 11.738/2008, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Isto porque, o referido art. 5º, da Lei nº 11.738/2008, ao estabelecer a atualização do piso, anualmente, no mês de janeiro, utiliza como forma de cálculo, “o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007”, que, por sua vez, se diferencia do índice aplicado na revisão geral anual, assegurada no art. 37, X, da CF/88.

Nesta senda, feita tal distinção, passaremos a tratar mais especificamente sobre o piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica, objeto da Consulta.

A aludida Lei nº 11.738/08, assim prevê:

“Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº [9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

Art. 3º O valor de que trata o art. 2º desta Lei passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008, e sua integralização, como vencimento inicial das Carreiras dos profissionais da educação básica pública, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita de forma progressiva e proporcional, observado o seguinte:

(...)

II – a partir de 1º de janeiro de 2009, acréscimo de 2/3 (dois terços) da diferença entre o valor referido no art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, e o vencimento inicial da Carreira vigente;

III – a integralização do valor de que trata o art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, dar-se-á a partir de 1º de janeiro de 2010, com o acréscimo da diferença remanescente.

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, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.”

Percebe-se, assim, que a referida norma estabeleceu que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios não poderão fixar **o vencimento inicial das Carreiras de magistério público da educação básica num valor abaixo do piso salarial profissional nacional**, como forma de fortalecimento e aprimoramento dos serviços educacionais públicos.

O valor desse piso deverá ser atualizado anualmente, não havendo qualquer previsão na aludida norma no sentido de se estender o índice de atualização aplicado aos demais vencimentos que estejam fixados em valor acima do piso.

Corroborando com essa tese, o STF, no julgamento da ADI 4167/DF, entendeu que o piso salarial previsto na aludida Lei nº 11.738/08 não configura “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.”

Portanto, a revisão geral anual não se confunde com a revalorização profissional de determinadas carreiras, este restringe-se aos cargos e carreiras especificamente atingidos pelas medidas propostas.

Fixadas tais premissas, passa-se a responder aos questionamentos referentes ao piso salarial dos profissionais do magistério da educação básica e a vedação disposta pela Lei Complementar nº 173/2020.

O comando insculpido no novo art. 21, da LRF, com a redação alterada pelo art. 7º, da citada Lei Complementar nº 173/2020, objeto dos questionamentos do Consultante, in verbis:

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no §1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no §1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória." (destaques aditados)

No particular, imperioso consignar que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem por escopo a boa gestão dos recursos públicos refletida no equilíbrio entre receitas e despesas.

O dispositivo legal referido anteriormente tem respaldo no princípio da moralidade, demonstrando a intenção do legislador de evitar que despesas sem a devida previsão onerem a execução financeira e orçamentária do exercício subsequente, deixando para o próximo gestor a obrigação de adequar os gastos aos limites legais.

Além disso, buscou-se também coibir a prática de obtenção de vantagens políticas/eleitorais, garantindo, assim, a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

Da leitura do quanto explanado até aqui, é possível considerar que, em face da fixação do piso nacional profissional para o magistério público não se constituir apenas numa atualização dos valores dos vencimentos dos profissionais do magistério público da educação básica ante a perda inflacionária ocorrida em um determinado lapso temporal, a sua concessão, mediante lei específica, se encontra entre as vedações disciplinadas no citado art. 21, da LRF, na medida em que ela se caracteriza como “norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público”, prevista no inciso IV, deste mesmo artigo.

Importante destacar que o piso salarial é o menor patamar de salário de determinada categoria profissional ou de determinadas ocupações numa categoria profissional, fixado de acordo com a extensão e a complexidade do trabalho. E a Lei nº 11.738/08 prevê o piso salarial inicial para o vencimento inicial da Carreira dos profissionais do magistério público.

Vale salientar, por oportuno, que o parágrafo único, do art.22, da LRF, assim dispõe:

“Art. 22. (...)

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; (...).”

Sendo assim, alcançado o limite prudencial de 95% do valor máximo da despesa com pessoal, não cabe a concessão da atualização do piso dos professores prevista no art.5º, da Lei nº 11.738/2008, através de envio de projeto de lei para a Câmara de Vereadores.

Ainda na esteira do arcabouço legislativo vigente que permite extrair a tese aqui defendida, faz-se pertinente trazer à baila o quanto disposto no art. 8º, da LC nº173/2020, que, em face do estado de calamidade pública derivado da pandemia causada pelo

COVID-19, proibiu a todos os Entes da Federação atingidos pelo novo coronavírus, até 31 de dezembro de 2021, a prática dos seguintes atos:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

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

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§6º (VETADO).” (grifo aditado)

Perceba-se que o Legislador, ao elencar medidas restritivas no período atual de calamidade pública em decorrência da ampla disseminação do Covid-19, face a iminente crise na saúde e na economia que desembocam, entre outros fatores, na perda expressiva da arrecadação dos Entes Federativos, vedou, até o dia 31 de dezembro de 2021, a concessão a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste, ou adequação de remuneração, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública, sendo que é possível, na esteira de precedentes exarados por esta Unidade Jurídica do TCM/BA, inclusive consoante pareceres da douta Procuradoria Geral do Estado da Bahia – PGE, considerar legal a concessão de benefícios em geral cuja determinação legal seja proferida entre o decreto de calamidade e a publicação da LC 173, esta que entrara em vigor na data de 27 de maio de 2020.

Frise-se, assim, que para que possa ser concedido o aumento ou reajuste, a Lei que o prevê terá que ser anterior à data em que foi decretada a situação de calamidade pública. Portanto, se a progressão for oriunda de lei anterior à calamidade, e não dependa de contagem de tempo que se complemente durante o período vedado, consoante o quanto previsto no aludido inciso IX, do art. 8º, não haveria impedimento.

Faz-se imprescindível informar também que não só a Lei nº 173/2020 veda a concessão de reajustes durante um período determinado, o art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, a lei das Eleições, assim prescreve:

VIII – fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta lei e até a posse dos eleitos

Cumpra salientar que o termo inicial do prazo que consta no art.7º, §1º, da Lei nº9.504/97, são os 180 dias antes da eleição, já o termo final é a posse do candidato.

Acerca deste inciso, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) exarou os seguintes posicionamentos, vedando a concessão de reajustes a apenas uma parcela de servidores que representam parte significativa do quadro de pessoal, tendo em vista a possibilidade de violação da igualdade de oportunidades entre os candidatos:

“Vedação de concessão de reajuste apenas a parcela de servidores que representem quantia significativa dos quadros de pessoal geridos e que alcança qualquer das parcelas pagas a título de contraprestação do trabalho prestado.(Ac.-TSE, de 9.4.2019, no RO nº 763425)

“Caracteriza abuso do poder político a concessão de benefícios a servidores públicos estaduais nas proximidades das eleições municipais, desde que evidenciados reflexos na circunscrição do pleito, diante da coincidência de eleitores.” (Ac.-TSE, de 8.8.2006, no REspe nº 26054)

Respondendo aos primeiro e segundo questionamentos, em face ao exposto, se a Lei que fixou o piso salarial referente ao vencimento inicial da carreira do magistério público foi anterior ao decreto que declarou a situação de calamidade pública, ou no período compreendido entre o decreto e a publicação da Lei 173/2020, consoante o quanto previsto no aludido inciso I, do art. 8º, da Lei nº 173/2020, não haverá impedimento, vez que há uma determinação legal anterior. **Contudo**, se o referido piso

salarial foi determinado **após a publicação da Lei Complementar 173**, esta que entrara em vigor na data de 27 de maio de 2020, **a sua concessão restará vedada pela referida Lei Complementar, pelos motivos acima apresentados.**

Ademais, como dito anteriormente, em face da fixação do piso nacional profissional para o magistério público **não** se constituir apenas numa atualização dos valores dos vencimentos dos profissionais do magistério público da educação básica, a sua concessão, mediante lei específica, **se encontra entre as vedações disciplinadas no citado art. 21, da LRF**, na medida em que ela se caracteriza como “norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público”, prevista no inciso IV, deste mesmo artigo.

Vale frisar, ainda que os Gestores devem ter cautela também em relação às restrições impostas pela **Lei nº 9.504/97, lei das eleições, que veda, durante o período compreendido entre os 180 dias antes das eleições** até a posse do candidato, a concessão de reajuste apenas a parcela específica de servidores que representa parte significativa do quadro de pessoal, tendo em vista a possibilidade de infringência à igualdade das oportunidades dos candidatos.

Em relação à **terceira pergunta**, o mencionado reajuste não poderá ser estendido aos demais servidores do magistério integrantes de outros níveis, uma vez que a Lei nº 11.738/08 se refere a vencimento inicial da carreira vigente. Reitera-se que não há qualquer previsão na aludida norma no sentido de estender o índice de atualização aplicado aos demais vencimentos que estejam fixados em valor acima do piso.

É o parecer.

Em, 28 de agosto de 2020.

Ana Marta Meira Machado Duran

Assessora Jurídica

Revisado pelo Chefe da AJU, Alessandro Macedo.