

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: MUNICÍPIO DE ÁGUA FRIA

PROCESSO Nº 15874e20

PARECER Nº 01706-20

CONSULTA. PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO. PISO SALARIAL ANUAL. LEI Nº 11.738/2008. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. LEI DAS ELEIÇÕES.

1. A adequação ao piso salarial nos termos definidos da 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, desde que, conforme fixado nessa peça opinativa, observados os requisitos legais autorizadores para tanto.

2. A Administração Municipal não está obrigada a conceder o percentual proposto para o ano de 2020 acaso o salário base dos professores já esteja em patamar acima do piso salarial para a carreira inicial do magistério, por não se tratar de reajuste da categoria e sim de atualização anual do valor mínimo aceitável para o vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica.

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, não podendo ser usada como fundamento para a concessão de reajuste para toda a categoria do magistério.

4. A concessão da atualização anual do piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica, mediante edição de lei específica necessária à sua regulamentação, amolda-se na exceção abarcada pela Lei Complementar nº 173/2020, em seu art. 8º, inciso I, tendo em vista que tal medida decorre de determinação legal anterior à decretação de calamidade, instituída pela Lei nº 11.738, aprovada e vigente no ordenamento jurídico desde o exercício de 2008.

O Prefeito do MUNICÍPIO DE ÁGUA FRIA, Sr. Manoel Alves dos Santos, por meio de expediente endereçado ao Presidente desse TCM/BA, aqui protocolado sob o nº 15874e20, traz alguns questionamentos sobre piso salarial e reajuste de professores, como se observa:

Ante as diversas controvérsias sobre o tema, venho apresentar os seguintes questionamentos:

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- A Administração Municipal, pagando atualmente aos professores da rede municipal de ensino, salário-base acima do piso nacional dos professores, está desobrigada ao reajuste de 12,84% estabelecido pelo Ministério da Educação, para essa categoria?

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?

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

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Res. TCM nº 1392/2019 - Regimento Interno, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

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.

Prestados tais esclarecimentos, passa-se a tecer considerações acerca da Lei Federal nº 11.738/2008, que trata da regulamentação do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica, em atendimento ao comando inserto à época no art. 60, III, “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Como sabido, a Constituição Federal de 1988 estabelece como alguns dos princípios para o ensino educacional, a valorização dos profissionais da educação pública e o piso salarial nacionalmente definido, como se depreende da leitura do art. 206, inc.s V e VIII.

Com efeito, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei nº 11.738/2008, piso salarial é o valor mínimo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar ao fixar o vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica, para a formação em nível médio, na modalidade normal, exercendo carga horária de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

O objetivo da Lei foi assegurar remuneração condigna a estes profissionais, fixada, de início, no importe de R\$ 950,00 (novecentos reais), tendo sido previsto, conforme art. 5º da referida Lei, que, a partir do exercício de 2009, o piso deveria ser atualizado, anualmente, sempre no mês de janeiro:

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. (grifos adotados)

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 Lei Federal nº 11.738/2008.

Deste modo, respondendo ao **primeiro questionamento** da Consulta, pode-se afirmar que a observância da Lei do Piso Salarial profissional nacional para os profissionais do

magistério público da educação básica não ofende, em tese, o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como bem lançado no parecer desta Assessoria Jurídica, no bojo da Consulta TCM nº 14855e20:

... 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.

Nesse sentido, também caminhou o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso no Processo nº 22.817-6/2017:

“REEXAME DA TESE PREJULGADA POR MEIO DA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2014. CONSULTA. PESSOAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 21 DA LRF. APLICABILIDADE E EXCEÇÕES.

(...)

4) não se encontra vedada pelo parágrafo único do artigo 21 da LRF a edição de atos vinculados e decorrentes de direitos já assegurados constitucionalmente ou legalmente, ou provenientes de situações jurídicas consolidadas antes do período de vedação, independentemente do momento em que tenha sido expedidos, tais como:

a) o ato legislativo de concessão de revisão geral anual da remuneração ou do subsídio dos servidores públicos, prevista no inciso X, do artigo 37, da Constituição Federal, desde que exista política de revisão salarial previamente estabelecida, e a revisão não importe em aumento real ou na correção de perdas inflacionárias que ultrapassem o índice do último ano base;

b) o ato legislativo de concessão de reajustes salariais em função da implementação de piso salarial profissional nacional, em cumprimento à determinação constitucional e de lei nacional vigente; (...)

5) Em todas essas hipóteses, devem ser observadas as regras contidas no caput e § 1º, do art. 169, da Constituição Federal, os limites de despesas com pessoal fixados no art. 20 e as regras para geração de despesas e de despesas de caráter continuado previstas nos artigos 15, 16 e 17, da LRF.” (Grifos adotados).

Passando adiante, referente a **segunda indagação**, deve-se alertar que a Administração Municipal não está obrigada a conceder o percentual proposto para o ano de 2020 acaso o salário base dos professores já esteja em patamar acima do piso salarial para a carreira inicial do magistério, por não se tratar de reajuste da categoria e sim de atualização anual

do valor mínimo aceitável para o vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica.

Mais uma vez, faz-se necessário utilizar das precisas lições desta Assessoria Jurídica, no já mencionado pronunciamento proferido na Consulta TCM nº 14855e20:

Outrossim, embora **os vencimentos dos professores que estejam acima do piso salarial nacional não possam ser alterados automaticamente com base na referida Lei Federal, (...)** (grifos nossos)

Neste ponto é crucial apontar, já adentrando na terceira pergunta, 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.

Com efeito, o mencionado diploma legal 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”.

Trilhando caminho semelhante ao aqui defendido, segue orientação exarada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em resposta do processo de Consulta nº 304137/19, Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha:

“(…) Inicialmente, cumpre observar que o primeiro questionamento formulado nesta consulta foi respondido recentemente por esta Corte no Acórdão nº 1294/19 do Tribunal Pleno, por mim relatado, com efeito normativo, no seguinte sentido:

A Lei Federal 11.738/2008 fixou um valor mínimo a ser recebido pelo magistério, sendo vedado ao ente público que tenha ultrapassado o limite prudencial de gastos com pessoal estender o aumento, decorrente do reajuste do piso nacional do magistério, de forma automática, aos vencimentos que estejam fixados em patamar superior.

A Lei Federal nº 11.738/20085 estabelece o piso a ser aplicado ao vencimento inicial da carreira do magistério da educação básica, a ser atualizado anualmente, não havendo qualquer determinação no sentido de se estender o índice de atualização aplicado aos demais vencimentos que estejam fixados em valor acima do piso. (...).”

Para corroborar o posicionamento aqui adotado, colhe-se trecho da Consulta TCM nº 12356e20:

...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.

Ultrapassada esta questão, apesar de não ter sido alvo do questionamento da Consulente, convém registrar que, mesmo alcançado o limite máximo de gastos da despesa com pessoal, disposto nos artigos 19 e 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal, 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, o Gestor Público deve conceder a atualização anual do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, tendo em vista que a adequação em comento encontra-se na exceção disciplinada no próprio texto inserido no parágrafo único, inciso I, do artigo 22, da LRF, vejamos:

“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;

(...) (grifo aditado).

Contudo, a Administração Pública não está isenta de adotar medidas compensatórias, a fim de impedir ou sanear o desequilíbrio porventura gerado nos gastos com pessoal. Se houver extrapolação do limite de despesa com pessoal, deve o Gestor adotar as medidas previstas para adequação das despesas dos Entes Públicos, que estão expressamente arroladas no artigo 169, §§ 3º e 4º, da CF, a fim de evitar as sanções impostas pelas legislações vigentes, a exemplo da disposta no artigo 169, §2º, da CF.

Feitas tais explanações, passa-se aos esclarecimentos jurídicos a respeito das repercussões da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, sobre os atos de gestão de pessoal da Administração Pública municipal.

No cenário atual, tendo vista a gravidade e excepcionalidade da situação oriunda da calamidade pública proveniente do COVID-19, fatalmente, exigiu-se do Poder Legislativo, dentre outras medidas, a modificação de algumas normas jurídicas a fim de adequá-las aos contornos fáticos que envolvem o ambiente calamitoso.

Nesse contexto, em 27 de maio de 2020, foi sancionada pelo Presidente da República a Lei Complementar nº 173/2020, que “Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências”.

No particular, em atenção ao objeto do **quarto questionamento** da Consulente, passa-se a analisar o quanto disposto no art. 8º, inciso I, da LC nº 173/2020 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;
(...)”. (grifo aditado)

Atente-se que o Legislador no dispositivo destacado acima ressalvou que os atos ali elencados (concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração) somente poderão ser praticados no interregno assinalado no *caput*, se “derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade”.

Insta esclarecer que, neste opinativo o marco temporal utilizado é da “determinação legal anterior à calamidade pública”, haja vista que tal requisito permanece em vigor até o momento da confecção desta peça, apesar da sua questionável constitucionalidade, ante o preceito do ato jurídico perfeito, insculpido no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal e da ausência de concessão de efeitos retrativos à LC nº 173/2020.

Nessa senda, a concessão da atualização anual do piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica amolda-se na exceção abarcada pela Lei Complementar nº 173/2020, em seu art. 8º, inciso I, tendo em vista que tal medida decorre de determinação legal anterior à decretação de calamidade, instituída pela Lei nº 11.738, aprovada e vigente no ordenamento jurídico desde o exercício de 2008.

Apesar de ser imprescindível à concessão da aludida adequação do piso salarial dos professores a edição de lei local de competência do Chefe do Poder Executivo, destaca-se que tal ato trata-se apenas da instrumentalização da concessão de um direito já resguardado pelo ordenamento jurídico.

Diante de tudo quanto anteriormente exposto, esta Assessoria Jurídica, em tese e sem se debruçar sobre a realidade fática do Município Consulente, à luz da sistemática que rege a matéria ora em exame, conclui que:

1. A adequação ao piso salarial nos termos definidos da 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, desde que, conforme fixado nessa peça opinativa, observados os requisitos legais autorizadores para tanto.

2. A Administração Municipal não está obrigada a conceder o percentual proposto para o ano de 2020, acaso o salário base dos professores já esteja em patamar acima do piso salarial para a carreira inicial do magistério, por não se tratar de reajuste da categoria e sim de atualização anual do valor mínimo aceitável para o vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica.

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, não podendo ser usada como fundamento para a concessão de reajuste para toda a categoria do magistério.

4. A concessão da atualização anual do piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica, mediante edição de lei específica necessária à sua regulamentação, amolda-se na exceção abarcada pela Lei Complementar nº 173/2020, em seu art. 8º, inciso I, tendo em vista que tal medida decorre de determinação legal anterior à decretação de calamidade, instituída pela Lei nº 11.738, aprovada e vigente no ordenamento jurídico desde o exercício de 2008.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, elaborada de acordo com os subsídios fornecidos pela Consulente.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador - Ba, 27 de outubro de 2020.

Tâmara Braga Portela
Assessora Jurídica

Revisado por Alessandro Macedo – chefe da AJU