



Acórdão 00882/2024-9 - Plenário

Processo: 00585/2024-1

Classificação: Prejulgado

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Suscitante: Conselheiro Efetivo (Rodrigo Coelho do Carmo)

INCIDENTE DE PREJULGADO – PISO SALARIAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

1.1 O critério de atualização do piso salarial nacional do magistério público da educação básica encontra-se previsto no parágrafo único, do art. 5º, da Lei 11.738/2008, plenamente em vigor, e é calculado aplicando-se o mesmo percentual de correção atribuído ao indicador “valor anual mínimo por aluno”, indicador este que constava na revogada Lei 11.494/2007 e persiste existindo, com o mesmo conceito e objetivo, na Lei 14.113/2020 (regulamentadora do “novo Fundeb”), precisamente em seu art. 12, § 1º. Portanto, a revogação da Lei 11.494/2007 pela Lei 14.113/2020, não representou a extinção do critério de atualização do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica eis que prossegue sendo calculada com base em indicador que continua previsto na nova Lei do Fundeb. Equivale dizer-se que a atualização do piso se encontra vinculada ao “percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano”, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 5º, da Lei 11.738/2008, e não à revogada Lei 11.494/2007.

1.2 A Lei 11.738/2008, que instituiu o piso salarial nacional do magistério público da educação básica, é norma infraconstitucional anterior à promulgação da Emenda Constitucional 108/2020, introdutora do art. 212-A, inciso XII, no texto permanente da CF/88. Desse modo, tem-se que a Lei 11.738/2008 foi recepcionada pela Emenda Constitucional nº 108/2020, uma vez que o seu conteúdo não guarda nenhum conflito com o novel inciso XII do art. 212-A, da CF/88, ao contrário, já que lhe confere efetividade.

1.3 O Supremo Tribunal Federal além de confirmar a constitucionalidade do piso salarial nacional do magistério público da educação básica, instituído pela Lei 11.738/2008 (ADIs 4167 e 4848), e de sua forma de atualização/reajuste (ADI 4848), também considera que a instituição do piso e a imposição de seu pagamento, aos entes da federação, não conflita com o disposto no § 7º, do art. 167, CF/88, introduzido pela Emenda Constitucional nº 128/2022, uma vez que reputa a Lei 11.738/2008 como “[...] compatível com os princípios orçamentários e a autonomia constitucional dos entes federados [...]”, ante a continuidade da complementação federal de recursos “[...] aos entes subnacionais que não disponham de orçamento para cumprir o piso nacional [...]”, impedindo “[...] o comprometimento significativo das finanças dos entes” (Emb. Decl. na ADI 4848).

1.4 Na hipótese de a concessão do piso nacional do magistério público da educação básica ou suas atualizações anuais posteriores implicarem na ultrapassagem do limite total máximo de despesas de pessoal, estabelecido no art. 20 da LRF, deverá o Poder Executivo responsável observar as disposições contidas no art. 23 da LRF, que inclui a aplicação das vedações previstas no art. 22 da LRF e determina que o percentual excedente seja “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” (“a” - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; “b” – exoneração de servidores não estáveis; “c” - caso as medidas “a” e “b” não sejam suficientes

para o retorno aos limites da LRF “[...] 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”).

1.5 O piso salarial nacional do magistério público da educação básica refere-se ao vencimento inicial da carreira do profissional do magistério, nos termos do §1º do art. 2º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e não à sua remuneração total (salário ou vencimento acrescido de adicionais, gratificações ou vantagens).

VOTO DO RELATOR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. RELATÓRIO

Trata-se de Incidente de Prejudicado instaurado pelo Plenário desta Corte de Contas, através da Decisão 005/2024, exarada nos autos do Processo TC 4553/2022 que cuida de Representação, apresentada pelo senhor Sérgio Majeski, onde se noticia que os municípios do Estado do Espírito Santo estariam descumprindo o piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação pública, instituído pela Lei Federal 11.738/2008.

Diante da controvérsia, baseada, sobretudo, na existência de decisões judiciais divergentes, a respeito da obrigatoriedade ou não da aplicação do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica, instituído pela Lei Federal 11.738/2008, foi o presente Incidente de Prejudicado autuado visando a obtenção de respostas para os seguintes questionamentos:

(i) se a revogação da Lei nº 11.494/2007 pela Lei nº 14.113/2020 representou ou não a extinção do critério de atualização do piso nacional salarial dos profissionais do magistério público da educação básica;

(ii) se a "lei específica" exigida pelo art. 212-A, inciso XII, da CF/88 seria a Lei nº 11.738/2008 ou se a mencionada Lei foi recepcionada pela Emenda Constitucional nº 108/2020;

(iii) se a manutenção da atualização anual do piso do magistério pode ser aplicada de forma cogente “sem a previsão de fonte orçamentária e financeira

necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio”, nos termos previstos pelo §7º do art. 167 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 128/2022.

Ainda nos termos da Decisão 005/2024-Plenário (tópico 1.3 de sua parte dispositiva) determinou-se que a Área Técnica também se pronuncie

[...] sobre a interpretação das normas jurídicas e os procedimentos que Administradores Públicos devem adotar nos casos em que o pagamento do piso salarial profissional nacional a todos os profissionais do magistério público da educação básica, previsto no art. 206 e 212-A da CF/88 e na Lei Federal nº 11.738/2008, ocasione elevação nas despesas com pessoal do ente, capaz de comprometer o equilíbrio e a sustentabilidade das contas públicas, afrontando o art. 19 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Após autuação, por força do artigo 350, *caput*, do Regimento Interno (Res. TC 261/2013), foram os autos encaminhados ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula, que emitiu **Estudo Técnico de Jurisprudência 00005/2024-1** (Evento 05), concluindo por [...] a inexistência de deliberações específicas que respondam os temas consultados [...]”, apontando, entretanto, os Pareceres em Consulta TC 14/2019 e 30/2022, como precedentes que tangenciam a matéria em apreciação.

Encaminhados os autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC) para instrução, esse procedeu à Instrução Técnica 00001/2024-3, respondendo as questões formuladas.

O *Parquet* de Contas, por meio do Parecer 02083/2024, anuiu à proposição técnica.

É o relatório.

VOTO

2. FUNDAMENTAÇÃO

No intuito de responder às questões formuladas, a Área Técnica procedeu à Instrução Técnica 00001/2024-3, cuja fundamentação transcrevemos abaixo:

2.1 A revogação da Lei nº 11.494/2007 pela Lei nº 14.113/2020 representou ou não a extinção do critério de atualização do piso

nacional salarial dos profissionais do magistério público da educação básica?

Inicialmente, com inspiração no Voto proferido pelo Exmo. Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges nos autos do TC 4553/2022, convém trazermos algumas anotações sobre a instituição do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica.

Conforme lecionam os Conselheiros Gerson dos Santos Sicca¹ e Fabrício Motta², em artigo³ publicado, em junho de 2023, na revista Fórum Administrativo, “a ideia de fixar-se um piso salarial para os professores não é recente [...]”, remontando aos tempos do Brasil Império, contudo “[...] é com a Constituição de 1988 que o tema alcança maior proteção normativa, mediante a inclusão, entre os princípios do ensino do art. 206, da garantia de plano de carreira e piso salarial profissional, previsões cuja sustentabilidade financeira passou a ser atrelada à política de fundos da educação”.

A Emenda Constitucional nº 53/2006 inseriu, no artigo 206 do texto constitucional, o inciso VIII, passando a incluir, objetivamente, como princípio explícito a ser observado pelos entes federativos, o “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal”. Eis o teor do dispositivo:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
[...]

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

De se notar que a disposição prevista no inciso VIII, art. 206, da CF/88, não deixa dúvidas sobre a competência legislativa para a instituição do piso salarial do magistério da educação escolar pública,

¹ Conselheiro Substituto do TCESC.

² Conselheiro do TCMGO.

³ SICCA, Gerson dos Santos; MOTTA, Fabrício. **Piso nacional do magistério público e as dificuldades de sua implementação: Análise Jurídica**. Fórum Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124>. Acesso em: 18 mar. 2024.

estabelecendo que caberá à lei federal, portanto, à União, a regulamentação do piso. Nesse mesmo sentido alinha-se o pensamento dos Conselheiros Gerson dos Santos Sicca e Fabrício Motta, no artigo doutrinário⁴ anteriormente citado:

A nova redação eliminou a dúvida sobre qual a competência legislativa para a instituição do piso, se de cada ente federativo na sua esfera, ou se do ente federal, deixando expressa ser da União. Em outras palavras, eliminaram-se incertezas sobre o caráter nacional do piso, abrindo o caminho para a regulamentação da matéria pelo Congresso Nacional.

A Emenda Constitucional nº 53/2006, que introduziu novas normas alusivas à educação pública no texto constitucional, também trouxe nova redação para o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (posteriormente alterado pela Emenda Constitucional nº 108/2020), solicitando a alínea “e”, de seu inciso III, a edição de lei específica para fixar “[...] piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”.

O atendimento ao art. 60, III, alínea “e”, do ADCT se deu com a edição da Lei Federal 11.738/2008 que instituiu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, estabelecendo, dentre outras disposições, que:

- a) 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. 2, § 1º);
- b) Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e

⁴ SICCA, Gerson dos Santos; MOTTA, Fabrício. Op. Cit. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124>. Acesso em: 18 mar. 2024.

- modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional (art. 2, § 2º);
- c) Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo (art. 2, § 3º);
- d) As disposições relativas ao piso salarial de que trata esta Lei serão aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica alcançadas pelo [art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#), e pela Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005 (art. 2º, § 5º);
- e) A União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no [inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado (art. 4º, *caput*);
- f) O ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação de que trata o caput deste artigo (art. 4º, § 1º);
- g) A União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos (art. 4º, § 2º);
- h) O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009 (art. 5º, *caput*);
- i) 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](#) (art. 5º, § único);
- j) A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do

Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do [art. 206 da Constituição Federal](#) (art. 6º). De se notar que a Lei Federal 11.738/2008 teve a sua constitucionalidade questionada, perante o Supremo Tribunal Federal, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade **ADI 4167**. Contudo, o Pretório Excelso, em julgamento ocorrido em abril de 2011, entendeu pela constitucionalidade da Lei 11.738/2008, instituidora do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Vejamos a ementa do julgado:

ADI 4167

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA

Julgamento: 27/04/2011

Publicação: 24/08/2011

Ementa: CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PACTO FEDERATIVO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA. PISO NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. CONCEITO DE PISO: VENCIMENTO OU REMUNERAÇÃO GLOBAL. RISCOS FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. JORNADA DE TRABALHO: FIXAÇÃO DO TEMPO MÍNIMO PARA DEDICAÇÃO A ATIVIDADES EXTRACLASSE EM 1/3 DA JORNADA. ARTS. 2º, §§ 1º E 4º, 3º, CAPUT, II E III E 8º, TODOS DA LEI 11.738/2008. CONSTITUCIONALIDADE. PERDA PARCIAL DE OBJETO.

1. Perda parcial do objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, na medida em que o cronograma de aplicação escalonada do piso de vencimento dos professores da educação básica se exauriu (arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008). 2. É constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento, e não na remuneração global. Competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador. 3. É constitucional a norma geral federal que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extraclasse. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Perda de objeto declarada em relação aos arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008.

Registre-se que em sede de Embargos de Declaração, opostos na ADI 4167, o Plenário do STF, em julgamento realizado em fevereiro de 2013, modulou os efeitos da decisão de modo a declarar que a Lei 11.738/2008 passou a ter eficácia a partir de 27 de abril de 2011. Vejamos a ementa do julgado:

ADI 4167 ED

Órgão julgador: Tribunal Pleno
Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA
Julgamento: 27/02/2013
Publicação: 09/10/2013

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PROPÓSITO MODIFICATIVO. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DE DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE. ACOLHIMENTO PARCIAL. AGRAVO REGIMENTAL. EFICÁCIA DAS DECISÕES PROFERIDAS EM CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE FOREM OBJETO DE RECURSO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PERDA DE OBJETO. PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.

1. A Lei 11.738/2008 passou a ser aplicável a partir de 27.04.2011, data do julgamento de mérito desta ação direta de inconstitucionalidade e em que declarada a constitucionalidade do piso dos professores da educação básica. Aplicação do art. 27 da Lei 9.868/2001. 2. Não cabe estender o prazo de adaptação fixado pela lei, nem fixar regras específicas de reforço do custeio devido pela União. Matéria que deve ser apresentada a tempo e modo próprios aos órgãos competentes. 3. Correções de erros materiais. 4. O amicus curie não tem legitimidade para interpor recurso de embargos de declaração. Embargos de declaração opostos pelo Sindifort não conhecidos. 5. Com o julgamento dos recursos de embargos de declaração, o agravo regimental interposto da parte declaratória do despacho que abriu vista dos autos à União e ao Congresso Nacional perdeu seu objeto. Recursos de embargos de declaração interpostos pelos Estados do Rio Grande do Sul, Ceará, Santa Catarina e Mato Grosso parcialmente acolhidos para (1) correção do erro material constante na ementa, para que a expressão “ensino médio” seja substituída por “educação básica”, e que a ata de julgamento seja modificada, para registrar que a “ação direta de inconstitucionalidade não foi conhecida quanto aos arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008, por perda superveniente de seu objeto, e, na parte conhecida, ela foi julgada improcedente”, (2) bem como para estabelecer que a Lei 11.738/2008 passou a ser aplicável a partir de 27.04.2011. Agravo regimental interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul que se julga prejudicado, por perda superveniente de seu objeto. (grifos e sublinhados nossos).

A Lei 11.738/2008 também teve a sua constitucionalidade questionada quanto ao critério de atualização ou reajuste do piso nacional do magistério público, previsto no seu art. 5º, parágrafo único, sendo este questionamento objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4848, tendo o Plenário do STF, por unanimidade, em julgamento ocorrido em março de 2021, considerado a ação improcedente e declarando que “É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica” (ADI 4848, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, Julgamento: 01/03/2021. Publicação: 05/05/2021). Eis a ementa da decisão:

ADI 4848
Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO
Julgamento: 01/03/2021
Publicação: 05/05/2021

EMENTA: Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. pacto federativo e repartição de competência. **Atualização do piso nacional para os professores da educação básica. Art. 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008.** Improcedência.

1. **Ação direta de inconstitucionalidade que tem como objeto o art. 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008, prevendo a atualização do piso nacional do magistério da educação básica calculada com base no mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano.**

2. Objeto diverso do apreciado na ADI 4.167, em que foram questionados os art. 2º, §§ 1º e 4º; 3º, caput, II e III; e 8º, todos da Lei 11.738/2008, e decidiu-se no sentido da constitucionalidade do piso salarial nacional dos professores da rede pública de ensino. **Na presente ação direta, questiona-se a inconstitucionalidade da forma de atualização do piso nacional.** Preliminares rejeitadas.

3. A previsão de mecanismos de atualização é uma consequência direta da existência do próprio piso. **A edição de atos normativos pelo Ministério da Educação, nacionalmente aplicáveis, objetiva uniformizar a atualização do piso nacional do magistério em todos os níveis federativos e cumprir os objetivos previstos no art. 3º, III, da Constituição Federal. Ausência de violação aos princípios da separação do Poderes e da legalidade.**

4. **A Lei nº 11.738/2008 prevê complementação pela União de recursos aos entes federativos que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir os valores referentes ao piso nacional.** Compatibilidade com os princípios orçamentários da Constituição e ausência de ingerência federal indevida nas finanças dos Estados.

5. Ausente violação ao art. 37, XIII, da Constituição. A União, por meio da Lei 11.738/2008, prevê uma política pública essencial ao Estado Democrático de Direito, com a previsão de parâmetros remuneratórios mínimos que valorizem o profissional do magistério na educação básica. 6. Pedido na Ação Direita de Inconstitucionalidade julgado improcedente, com a fixação da seguinte tese: "É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica".

Tese

É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica. (grifos nossos).

O acórdão, proferido no julgamento do mérito da ADI 4848, foi objeto de Embargos de Declaração, tendo o recurso sido julgado, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em setembro de 2023, **reafirmando-se a constitucionalidade do art. 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008, que estabelece o critério de atualização do piso nacional do magistério público da educação básica.** O julgado foi assim ementado:

ADI 4848 ED

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO

Julgamento: 12/09/2023

Publicação: 26/09/2023

Ementa: Direito Constitucional. Embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Ausência de omissão. Modulação dos efeitos da decisão. Impossibilidade.

1. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar a constitucionalidade do art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 11.738/2008, que dispõe sobre a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica com base no mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano.

2. Não há erro, obscuridade, contradição ou omissão no acórdão questionado, o que afasta a presença dos pressupostos de embargabilidade.

3. Ausente a comprovação das razões concretas de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, requisitos previstos pelo art. 27 da Lei nº 9.868/1999, não cabe modulação dos efeitos da decisão. Precedentes. 4.

Embargos de declaração rejeitados. (g.n).

Registre-se, ainda, que o Plenário do STF reconheceu repercussão geral no Tema 1218, assim estabelecido:

Tema 1218 – Adoção do piso nacional estipulado pela Lei federal 11.738/2008 como base para o vencimento inicial da carreira do magistério da Educação Básica estadual, com reflexos nos demais níveis, faixas e classes da carreira escalonada. (RE 1326541, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJE nº 107, divulgado em 01/06/2022).

Vale informar que, até o presente momento (março de 2024), o Tema 1218 encontra-se pendente de apreciação pelo STF, sendo que o acórdão, reconhecedor da repercussão geral, foi publicado na recente data de 11/03/2024⁵.

Noticie-se, ainda, que a Portaria nº 61, de 31 de janeiro de 2024, emitida pelo Ministério da Educação, atualizou o valor do piso salarial nacional do magistério público da educação básica, no exercício de 2024, para R\$ 4.580,57 (quatro mil, quinhentos e oitenta reais e cinquenta e sete centavos), aplicável aos profissionais com jornada de ao menos 40 (quarenta) horas semanais.

Esclareça-se, também, que o piso salarial nacional do magistério público da educação básica, de acordo com o que restou assentado no julgamento, pelo STF, da ADI 4167, refere-se ao salário base do

⁵ Vide andamento em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6174574>>. Acesso em 18 mar. 2024.

profissional e não à sua remuneração total (salário ou vencimento acrescido de adicionais, gratificações ou vantagens).

Pois bem, tecido este breve introito acerca da instituição do piso salarial nacional do magistério público **passamos, na sequência, à abordagem do questionamento**, no qual se perquire “se a revogação da Lei 11.494/2007 pela Lei 14.113/2020 representou ou não a extinção do critério de atualização do piso nacional salarial dos profissionais do magistério público da educação básica”.

Antes de se prosseguir é necessário esclarecer-se que o artigo 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008 (instituidora do piso do magistério), previu que a atualização do piso salarial nacional do magistério público da educação básica, realizada anualmente no mês de janeiro, “[...] 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”.

Veja-se, portanto, que o critério de atualização do piso nacional do magistério remete à Lei 11.494/2007 que, durante a sua vigência, regulamentava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e na qual constava a forma de cálculo do “valor anual mínimo por aluno”, sendo que a atualização do piso, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008, deve seguir o mesmo percentual aplicado ao “valor anual mínimo por aluno”. Explica o professor Flávio Corrêa de Toledo Junior⁶ que o cálculo do indicador “valor anual mínimo por aluno” “[...] é resultado da divisão das receitas vinculadas

⁶ TOLEDO JUNIOR, Flavio Corrêa de. O piso salarial do magistério e a contestação dos dirigentes municipais. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, a. 21, n. 243, p. 49-53, mar. 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/138/52161/104829> . Acesso em: 20 mar. 2024.

ao Fundeb (20% do ICMS, IPVA, FPM, FPE, IPI/Exportação) pelo número de alunos matriculados na educação básica do setor público”. Ocorre que a Lei 11.494/2007 – a qual se referia o parágrafo único, do art. 5º da Lei 11.738/2008, em sua parte final – foi revogada (com exceção do seu art. 12) pela Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que passou, a partir de sua vigência, a regulamentar o Fundeb.

Desse modo, tendo em vista a revogação da Lei 11.494/2007, exsurgiu a controvérsia sobre a manutenção, ou não, do critério de atualização do piso nacional salarial dos profissionais do magistério público da educação básica.

Entretanto, em que pese a existência de opiniões contrárias defendidas em artigos doutrinários e decisões judiciais⁷, baseadas na tese da supressão da base legal, **entendemos que o critério de atualização do piso salarial nacional do magistério público da educação básica, previsto no parágrafo único, do art. 5º da Lei 11.738/2008, continua plenamente aplicável e hígido.**

Para que cheguemos a esta conclusão convém, inicialmente, rememorarmos o teor do artigo 5º da Lei 11.738/2008, com destaque para o seu parágrafo único:

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 e destaques nossos).

Veja-se que a atualização do piso do magistério, de acordo com o parágrafo único, do art. 5º, da Lei 11.738/2008, se dá com a aplicação do mesmo percentual de crescimento do “valor anual mínimo por aluno” sendo que este indicador continuou existindo no “novo Fundeb”, estabelecido pela Lei 14.113/2020, como se pode ver, claramente, em seu art. 12:

⁷ A exemplo de decisões proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4): (TRF4, Agravo de Instrumento n. 5039508-44.2022.4.04.0000, Órgão Julgador: Terceira Turma, Relator: Rogerio Favreto, Julgado em 08/11/2022); (TRF4, AG 5038565-27.2022.4.04.0000, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 30/11/2022); (TRF4, AG 5042297-16.2022.4.04.0000, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 09/12/2022).

(Lei 14.113/2020) **Art. 12.** A complementação-VAAF será distribuída com parâmetro no **valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN)** definido nacionalmente, na forma do Anexo desta Lei.

§ 1º O valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) constitui valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, observadas as diferenças e as ponderações de que tratam os arts. 7º e 10 desta Lei, e será determinado contabilmente a partir da distribuição de que trata o art. 11 desta Lei e em função do montante destinado à complementação-VAAF, nos termos do inciso I do **caput** do art. 5º desta Lei.

§ 2º Definidos os Fundos beneficiados, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com a complementação-VAAF, os recursos serão distribuídos entre o governo estadual e os seus Municípios segundo a mesma proporção prevista no art. 11 desta Lei, de modo a resultar no **valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN)**. (grifos e destaques nossos).

Observe-se, a partir da comparação dos dispositivos acima mencionados (art. 5º, da Lei 11.738/2008 e art. 12, da Lei 14.113/2020), que a expressão “valor anual mínimo por aluno”, na Lei 14.113/2020 (novo Fundeb), possui o mesmo significado que aquele descrito na Lei 11.738/2008, designando, em ambas as normas, o valor de referência relativo aos “anos iniciais do ensino fundamental urbano”.

Diga-se, ainda, que o conceito atribuído ao “valor anual mínimo por aluno”, pelo art. 12, § 1º, da Lei 14.113/2020, é consonante com o conceito existente, para a mesma expressão, na revogada Lei 11.494/2007, inexistindo diferenças semânticas entre as definições encontradas nas duas normas, senão vejamos, a partir de suas comparações:

(Lei 11.494/2007) Art. 4 º [...]

§ 1 ºO **valor anual mínimo por aluno** definido nacionalmente **constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União.**

[...]

-----//-----

(Lei 14.113/2020) **Art. 12.** [...]

§ 1º O **valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) constitui valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano,** observadas as diferenças e as ponderações de que tratam os arts. 7º e 10 desta Lei, **e será determinado contabilmente a partir da distribuição de que trata o art. 11 desta Lei e em função do montante destinado à complementação-VAAF,** nos termos do inciso I do caput do art. 5º desta Lei.

Parece-nos evidente que a remissão à Lei 11.494/2007, existente na parte final do parágrafo único do art. 5º da Lei 11.738/2008, se deve

ao fato de que, quando da edição desta última (em 2008), era a Lei 11.494/2007 que regulamentava o Fundeb. Nesse ínterim, o fato de a Lei 11.494/2007 ter sido revogada⁸ pela Lei 14.113/2020, não implica, por óbvio, na revogação do critério de atualização do piso do magistério, disposto no art. 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008. O critério permanece! Quisesse o legislador revogar o critério de atualização previsto no art. 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008, teria expressamente disposto, neste sentido, quando da edição da Lei 14.113/2020.

Esse mesmo posicionamento, vale dizer, é comungado pelos Conselheiros Gerson dos Santos Sicca e Fabrício Motta, ao enfatizarem⁹ que a revogação da Lei 11.494/2007, pela Lei 14.113/2020, não implicou na revogação do critério de atualização do piso do magistério, eis que continuou previsto na nova lei do Fundeb. Vejamos:

O critério de atualização do piso do magistério encontra-se no art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 11.738/08. O dispositivo preceitua que: “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”. Essa Lei, que anteriormente disciplinava o FUNDEB, foi revogada pela Lei nº 14.113/2020, que passou a regulamentar o Fundo de acordo com as novas disposições da Emenda Constitucional nº 108/2020. Como o art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 11.738/08, faz menção a critério fixado na Lei revogada, adveio a tese da inexistência atual de parâmetro de atualização, posição já albergada em algumas decisões judiciais de tutela provisória.

Essa linha interpretativa ignora a permanência do critério de atualização na nova Lei do FUNDEB. O valor anual mínimo por aluno da Lei nº 11.738/08 equivale ao valor anual por aluno (VAAF) estabelecido no art. 6º, Lei nº 14.113/2020. O fato de a Lei nº 11.494/07 ter sido revogada não significou a revogação do critério. O rótulo mudou. A essência permanece.

⁸ Com exceção de seu art. 12, *caput*.

⁹ SICCA, Gerson dos Santos; MOTTA, Fabrício. Op. Cit. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124>. Acesso em: 18 mar. 2024.

Adotar uma interpretação simplista, apegada unicamente à revogação da Lei nº 11.494/2007, desconsidera a obviedade de que o critério de atualização continua em vigor, em legislação subsequente, e, pior, leva a conclusão que deixa no vazio um dos pilares do ensino (o piso do magistério), até então devidamente atualizado por critério reconhecido pelo STF. Interpreta a norma de modo a minorar a efetividade da Constituição, o que jamais é recomendável. Portanto, não é possível aceitar a interpretação de que o Ministério da Educação está editando portaria de atualização sem base legal. O critério de atualização subsiste plenamente na ordem jurídica, sem que tenha havido qualquer modificação na sua essência, especialmente porque foi transportado integralmente para a nova legislação do FUNDEB. Como já asseverou o Tribunal de Contas de Santa Catarina:

[...]

Poder-se-ia argumentar que a revogação da Lei nº 11.494/07 gerou uma lacuna no sistema. Persistem o piso e a previsão de sua atualização, ainda que o critério para tanto inexistia. Em uma interpretação estrita, haveria a possibilidade de invocação do princípio da legalidade para se concluir pela ausência de comando normativo capaz de determinar a ação do administrador público. **Ocorre que lacuna propriamente não há, diante da manutenção do critério de atualização na Lei nº 14.113/2020. E, conquanto houvesse, uma interpretação sistêmica com os olhos na Constituição eliminaria quaisquer dúvidas.**

A valorização dos profissionais da educação escolar é princípio expresso do ensino esculpido na Constituição. Humberto Ávila assevera que “princípios instituem o dever de adotar comportamentos necessários à realização de um estado de coisas ou, inversamente, instituem o dever de efetivação de um estado de coisas pela adoção de comportamentos a ele necessários (...) princípios implicam comportamentos, ainda que por via indireta e regressiva”. O dever de agir de acordo com os princípios remete a outra categoria cara aos direitos fundamentais, a sua dimensão objetiva, que “ofereceria critérios de controle da ação estatal” e funcionaria como “critério de interpretação e configuração do direito infraconstitucional”, além de remeter “à organização e ao procedimento das atividades públicas, durante muito tempo desvalorizadas pela sua instrumentalidade perante os direitos ‘substantivos’ e consideradas até em grande medida neutras ou estranhas ao mundo do Direito”. Em síntese, **se lacuna há, o princípio aplicável orienta para o preenchimento com a regra similar existente, que se utiliza do mesmo critério aplicado há anos.**

Os princípios do ensino são vetores inarredáveis para a garantia do direito à educação a quase 40 milhões de alunos da educação básica, e é consenso a centralidade do professor no processo de ensino-aprendizado. Desprezar os princípios do ensino relacionados ao elemento chave da oferta de aprendizagem é

desconsiderar pressupostos organizativos da mais alta valia para o direito à educação. Nisso reside a afronta à sua dimensão objetiva, porque o afastamento da possibilidade de atualização do piso, com apoio em interpretação formalista e restrita, vira as costas para todo o arcabouço constitucional e legal que dá suporte à educação pública brasileira. [...] (grifos e sublinhados nossos).

Registre-se que o **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, em sede de **Consulta, respondida em junho de 2022**, firmou entendimento no sentido de que inexistente vácuo legislativo a impedir a aplicação do piso salarial nacional do magistério público da educação básica, **pontuando, outrossim, que a atualização do piso se encontra vinculado ao “percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno** referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano” **e não à revogada Lei 11.494/2007**. Vejamos fragmento da Decisão 756/2022 que expressa essas colocações:

CONSULTA. PISO SALARIAL NACIONAL PARA OS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. ATUALIZAÇÃO. VIGÊNCIA DO CRITÉRIO BASEADO NO VALOR ANUAL POR ALUNO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO DO FUNDEB. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). LIMITES. POSSIBILIDADE DE ATUALIZAÇÃO DO VENCIMENTO INICIAL E DOS DE MAIS NÍVEIS E CLASSES DA CARREIRA, QUANDO PREVISTO NA LEI LOCAL. NECESSIDADE DA ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A RECONDUÇÃO AOS LIMITES DA LRF QUANDO EXTRAPOLADOS.

A revogação da Lei nº 11.494/2007 pela Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundeb permanente, nos termos instituídos pela Emenda Constitucional nº 108/2020, não extinguiu o critério de atualizado do piso salarial nacional do magistério público, isso porque aquele foi replicado na nova legislação.

Definido o percentual de atualização do piso nacional, devem os entes adaptar as suas legislações, de maneira a adequar o vencimento básico previsto no quadro de pessoal do magistério público e os consequentes impactos na carreira.

A legislação não determina a pura e simples aplicação do percentual de atualização a toda a carreira. Incumbe a cada ente definir em lei o vencimento básico conforme o valor nacional. O reflexo na carreira será estabelecido nos termos da legislação local, que deverá estabelecer regras disciplinadoras das vantagens, progressões e promoções, tomando em conta a trajetória histórica da receita, a demanda de novas contratações, a necessidade de valorização da carreira do magistério público e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, quando a lei estruture a carreira adotando o piso como parâmetro, a incidência do percentual de atualização dar-se-á em todas as classes/níveis, de forma linear.

Na hipótese em que extrapolados os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve o ente adotar as medidas para a devida recondução, no prazo legal.

[...]

II – FUNDAMENTAÇÃO

[...]

A nosso juízo, **não se verifica vácuo normativo capaz de impedir a atualização do piso**. Aliás, entendimento nesse sentido impediria até mesmo a aplicação de qualquer índice inflacionário de atualização, critério esse sem qualquer previsão legal. O art. 5º, § único, da Lei nº 11.738/2008 claramente vincula a atualização do piso do Fundeb ao “percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano”, sendo este o critério adotado. A remissão à Lei nº 11.494/2007, na parte final do parágrafo é apenas referência à legislação que determinava as especificidades do cálculo à época. No entanto, a essência do parâmetro era, e continua sendo, o valor anual mínimo por aluno.

Dessa maneira, o critério de atualização não foi revogado, posto que continua na ordem jurídica, critério esse dotado de considerável densidade, não tendo a lei feito mera remissão genérica, como se fosse uma espécie de norma em branco. O mecanismo de atualização continua regulamentado na ordem jurídica, agora por outra norma legal, a saber, a Lei nº 14.113/20, sob a denominação de valor anual mínimo por aluno (VAAFMIN). Em conclusão, não há que se falar em revogação do parâmetro de atualização, cujo conceito e metodologia de cálculo estão plenamente em vigor.

Eventual argumento no sentido de que a revogação da Lei nº 11.494/07 retirou o fundamento de validade do critério de atualização não subsistiria ao melhor

entendimento do Direito. Afinal, como lecionou Carlos Maximiliano, apontando para a necessidade de interpretações sistêmicas:

Contradições absolutas não se presumem. É dever do aplicador comparar e procurar conciliar as disposições várias sobre o mesmo objeto, e do conjunto, assim harmonizado, deduzir o sentido e alcance de cada uma. Só em caso de resistirem as incompatibilidades, vitoriosamente, a todo esforço de aproximação, é que se opina em sentido eliminatório da regra mais antiga, ou de parte da mesma, pois que ainda será possível concluir pela existência de antinomia irreduzível, porém parcial, de modo que afete apenas a perpetuidade de uma fração do dispositivo anterior, contrariada, de frente, pelo posterior.

[...] (TCESC, Processo 20/00124288, Consulta. Decisão nº 756/2022, sessão de 27/06/2022).

No mesmo sentido foi editada a **Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022**, do **Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE/IRB)**, sob a presidência do **Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo**, integrante desta Corte Estadual de Contas, que em resposta à consulta formulada sobre a vigência e aplicabilidade do critério de atualização do piso nacional do magistério público da educação básica, **pontuou, de forma clara, que a Lei 14.113/2020** (nova lei do Fundeb) **manteve a forma de atualização do piso nacional do magistério, reconhecendo que “[...] permanecem os atuais critérios de atualização com base no Valor Anual por Aluno (VAAF), sucedâneo do outrora utilizado Valor Anual mínimo por Aluno (VAA)”**. Vejamos excertos da Orientação:

ORIENTAÇÃO RECOMENDATÓRIA CTE-IRB Nº 01/2022

[...]

1. O Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública criado pela Lei Federal nº 11.738/2008, está condizente com a Lei nº 14.113/2020 – Nova Lei do FUNDEB, visto que seu reconhecimento não pode ser questionado pelos governos estaduais e municipais.

[...]

3. Cabe ao gestor público aplicar o valor do Piso Nacional no vencimento inicial da carreira do magistério, sob pena de incorrer em lógica inversa, ou seja, desvalorizar um professor que já ascendeu em sua carreira e cuja remuneração exceda ao Piso Nacional.

4. Cabe aos Tribunais de Contas verificar se a Lei nº 11.738/2008 está sendo implementada adequadamente, ou seja, se o valor do Piso Nacional está sendo aplicado na base da carreira e as promoções e progressões desses servidores se dão a partir de tal remuneração, ainda que eventual correção pressuponha alteração na legislação de cada Ente Político.

[...]

A RELATORA EXMA. SRA. CONSELHEIRA NALUH MARIA LIMA GOUVEIA:

I – RELATÓRIO

[...]

[...] a posição adotada pela Confederação Nacional de Municípios – CNM, tem divulgado que o critério de reajuste do piso nacional do magistério, fixado na Lei nº 11.738/2008, perdeu sua eficácia.

Em outras palavras, que o critério de cálculo para o reajuste anual do Piso não existe mais, porque ele estava presente na Lei do FUNDEB de 2007 - que foi revogada - e a nova lei aprovada em 2020 não faz qualquer referência ao assunto. Aduz, que a Lei do Piso estabelece como indexador o percentual de crescimento dos dois últimos anos do valor anual mínimo nacional por aluno dos anos iniciais urbano do ensino fundamental do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), fazendo referência à Lei nº 11.494/2007, expressamente revogada pela Lei nº 14.113/2020, do NOVO FUNDEB.

[...]

Em sentido contrário, **consideramos que a Lei nº 14.113/2020 do Novo FUNDEB permitiu a manutenção do critério previsto na atual Lei nº 11.738/2008**, visto que o Governo Federal no presente ano, não instituiu o percentual de reajuste do piso, mas, tão somente, reconheceu o que já estava estabelecido por meio da Portaria Interministerial do MEC/ME nº 10, elevando o Valor Aluno Ano do Ensino Fundamental Urbano do FUNDEB de 2021 (VAAF).

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).**

Reiteramos que o Valor Anual mínimo por Aluno (VAA) nada mais é do que o atual VAAF, previsto na alínea 'a' do inciso V e na alínea 'b' do inciso X, ambos do art. 212-A da CF/1988, justamente a complementação da União referente aos 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Embora a Lei nº 11.494/20075 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, logo, a argumentação da CNM de que não há possibilidade de atualizar o piso por falta de norma regulamentadora não procede.

[...]

Nesse sentido, respondo a consulta formulada, considerando que Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública criado pela Lei Federal nº 11.738/2008, está condizente com a Lei nº 14.113/2020 - Nova Lei do FUNDEB, visto que seu reconhecimento não pode ser questionado pelos governos estaduais e municipais.

[...]

VOTO COMPLEMENTAR DO EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

[...]

A eminente Conselheira Relatora defendeu, de maneira irretocável, que **a Lei nº 14.113/2020 do Novo FUNDEB permitiu a manutenção do critério previsto na atual Lei nº 11.738/2008**, visto que o Governo Federal no presente ano, não instituiu o percentual de reajuste do piso, mas, tão somente, reconheceu o que já estava estabelecido por meio da Portaria Interministerial do MEC/ME nº 10, elevando o Valor

Aluno Ano do Ensino Fundamental Urbano do FUNDEB de 2021 (VAAF).

Desta feita, comungando com o posicionamento da nobre Conselheira Naluh Maria Lima Gouveia, entendo 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), que, como bem explanado, nada mais é do que o atual VAAF, previsto na alínea 'a' do inciso V e na alínea 'b' do inciso X, ambos do art. 212-A da CF/1988, ou seja, justamente a complementação da União referente aos 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Mister registrar que, nos termos do (art. 2º, §2º da Lei nº 11.738/2008), 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.

Nesses termos, entendo que cabe ao gestor público aplicar o valor do Piso Nacional no vencimento inicial da carreira do magistério e não o aplicar, ou melhor, verificá-lo ao longo da carreira desses profissionais, sob pena de incorrer em lógica inversa, ou seja, desvalorizar um professor que já ascendeu em sua carreira e cuja remuneração exceda ao Piso Nacional.

Por outro lado, entendo que cabe aos Tribunais de Contas esta verificação, se a Lei nº 11.738/2008 está sendo implementada adequadamente, ou seja, se o valor do Piso Nacional está sendo aplicado na base da carreira e as promoções e progressões desses servidores se dão a partir de tal remuneração. [...] (g.n).

Acrescente-se, ainda, que o **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, em recente acórdão proferido em processo de Consulta, pontuou que a Lei 11.738/2008, instituidora do piso salarial nacional

do magistério público da educação básica, deve continuar a ser utilizada como referência para a fixação e reajuste do piso, vejamos:

ACÓRDÃO Nº 695/24 - Tribunal Pleno

Consulta. Município de Paracity. Questionamentos acerca do piso salarial profissional do magistério público da educação básica, ante a nova Lei do FUNDEB. Conhecimento e Resposta.

[...]

1. Com a edição da Lei nº 14.113/2020 que revogou a Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, a Lei Federal n.º 11.738, de 16 de julho de 2008, continua sendo a lei específica exigida pelo recente art. 212-A, inciso XII, da CF/88 para dispor sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica?

Resposta: Considerando que a Lei Federal n.º 11.738, de 16 de julho de 2008, encontra-se em pleno vigor, a qual dispõe sobre o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, deve referida lei continuar sendo usada pelos entes federativos como referência para a fixação e reajuste do piso nacional de aludida categoria profissional, estabelecido pela Lei 14.113/2020, até que sobrevenha nova lei específica a regulamentar o tema, nos termos do art. 212-A, XII, da Constituição Federal. [...] (TCEPR, Processo 189963/22, Consulta, Acórdão 695/2024).

Dessa forma, tendo em vista todo o exposto, **respondendo-se objetivamente ao questionamento**, tem-se que o critério de atualização do piso salarial nacional do magistério público da educação básica encontra-se previsto no parágrafo único, do art. 5º, da Lei 11.738/2008, plenamente em vigor, e é calculado aplicando-se o mesmo percentual de correção atribuído ao indicador “valor anual mínimo por aluno”, indicador este que constava na revogada Lei 11.494/2007 e persiste existindo, com o mesmo conceito e objetivo, na Lei 14.113/2020 (regulamentadora do “novo Fundeb”), precisamente em seu art. 12, § 1º. Portanto, a revogação da Lei 11.494/2007 pela Lei 14.113/2020, não representou a extinção do critério de atualização do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica eis que prossegue sendo calculada com base em indicador que continua previsto na nova Lei do Fundeb. Equivale dizer-se que a atualização do piso se encontra vinculada ao “percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano”, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 5º, da Lei 11.738/2008, e não à revogada Lei 11.494/2007.

Por fim, vale asseverar que o parágrafo único do art. 5º, da Lei 11.738/2008, foi considerado constitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4848, ocorrido em março de 2021. O mesmo entendimento foi reforçado, pelo Pretório Excelso, quando da apreciação, em setembro de 2023, do recurso de embargos de declaração opostos na ADI 4848, não se fazendo nenhuma objeção ao critério de atualização definido no multicitado parágrafo único do art. 5º, da Lei 11.738/2008.

2.2 A “lei específica” exigida pelo art. 212-A, inciso XII, da CF/88 seria a Lei 11.738/2008 ou a mencionada Lei foi recepcionada pela Emenda Constitucional nº 108/2020?

O art. 212-A, inciso XII, da CF/88, introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, assim dispõe:

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: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)

[...]

XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#) (g.n).

De se notar, inicialmente, que o preceito contido no art. 212-A, inciso XII, da CF/88, ao consignar que “lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública”, não inaugurou, propriamente, uma novidade no texto constitucional, uma vez que desde a edição da Emenda Constitucional nº 53/2006, constava, no art. 60, III, “e”, do ADCT, disposição conclamando o legislador a fixar, “em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”, o que veio a ser concretizado com o advento da Lei 11.738/2008.

Nesse passo, pode-se dizer que o inciso XII, do art. 212-A, da CF/88, introduzido pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, transpôs para o texto constitucional permanente, tornando-o definitivo, um preceito que antes era marcado, topograficamente, como de conteúdo transitório (eis que inserido no ADCT).

De qualquer modo não se pode refugir ao fato de que a Lei 11.738/2008, instituidora do piso salarial nacional do magistério público da educação básica, é norma infraconstitucional anterior à promulgação da Emenda Constitucional 108/2020, introdutora do art. 212-A, inciso XII, no texto permanente da Magna Carta. Em sendo assim, **respondendo-se ao questionamento ofertado, parece-nos claro que a Lei 11.738/2008 foi recepcionada pela Emenda Constitucional nº 108/2020, eis que o seu conteúdo, evidentemente, não guarda nenhum conflito com o novel inciso XII do art. 212-A, da CF/88**, ao contrário, já que lhe confere concretude.

Oportuno registrar-se, mais uma vez, que a constitucionalidade da Lei 11.738/2008 vem sendo reiteradamente reconhecida pelo STF, conforme se pode deter do julgamento das mencionadas Ações Direta de Inconstitucionalidade ADIs 4167 e 4848, lembrando que, quanto a esta última, em julgamento ocorrido em março de 2021 (portanto posteriormente à edição da EC 108/2020), o Plenário do Supremo firmou entendimento vazado nos seguintes termos: **“É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica”** (ADI 4848, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, Julgamento: 01/03/2021. Publicação: 05/05/2021).

2.3 A manutenção da atualização anual do piso do magistério pode ser aplicada de forma cogente “sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio”, nos termos previstos pelo §7º do art. 167 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 128/2022?

De início, convém anotar que a gênese do questionamento, conforme se pode deter da leitura da Decisão 005/2024-Plenário (Evento 605, Processo TC 4553/2022), resulta da necessidade desta Corte de Contas se pronunciar “[...] acerca da obrigatoriedade dos entes sob sua jurisdição cumprirem o piso salarial instituído pela Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008, após a promulgação da [...] Emenda Constitucional nº 128, de 22 de dezembro de 2022”, que introduziu, no art. 167 da CF/88, o novel § 7º, cujo teor é o seguinte:

Art. 167. [...]

[...]

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 128, de 2022\)](#)

O supramencionado preceito constitucional proíbe que a lei imponha ou transfira encargo financeiro, incluindo despesas de pessoal, para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, “[...] sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio [...]”.

Tendo em vista o disposto no o § 7º do art. 167, da CF/88, adicionado pela EC 128/2022, foi oferecido o questionamento em análise, que perquire se a atualização anual do piso do magistério público da educação básica pode ser aplicada sem a previsão das fontes de recursos necessárias para o seu pagamento.

Contudo, data máxima vênia, observa-se que a indagação proposta parece partir da premissa de que não haveria qualquer previsibilidade

sobre as fontes de custeio a serem aplicadas no pagamento do piso salarial nacional do magistério público da educação básica.

Ocorre, entretanto, que as fontes de custeio das despesas com educação pública (incluindo-se o pagamento de pessoal e por consequente do piso salarial do magistério público), encontram previsão no próprio texto constitucional permanente (artigos 212 e 212-A) e do ADCT (art. 60), bem como na legislação infraconstitucional (a exemplo da Lei 14.113/2020, que regulamenta o “novo Fundeb”).

De se notar que, de acordo com o inciso XI, do art. 212-A, da CF/88 (dispositivo introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020), nada menos que 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundeb, distribuídos ao Distrito Federal, aos Estados e seus Municípios, são destinados, necessariamente, ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Eis a letra do preceito:

Art. 212-A. [...]

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; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)

O inciso II, do art. 212-A, CF/88, estabelece quais são as fontes de custeio que compõem financeiramente o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, vejamos:

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: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)

[...]

II - **os fundos** referidos no inciso I do **caput** deste artigo **serão constituídos por 20%** (vinte por cento): [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

a) das parcelas dos Estados no imposto de que trata o art. 156-A; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

b) da parcela do Distrito Federal no imposto de que trata o art. 156-A, relativa ao exercício de sua competência estadual, nos termos do art. 156-A, § 2º; e [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

c) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do **caput** do art. 155, o inciso II do **caput** do art. 157, os incisos II, III e IV do **caput** do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do **caput** do art. 159 desta Constituição; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

Por sua vez o inciso III do mesmo artigo esclarece como são distribuídos os recursos do Fundeb entre cada Estado e seus Municípios, dispondo que serão proporcionais ao número de alunos matriculados. Já os incisos IV e V, do art. 212-A, CF/88, referem-se à complementação dos recursos do Fundeb por parte da União, estabelecendo que esta complementação será de, no mínimo, 23% (vinte e três por cento). Eis o teor dos dispositivos:

Art. 212-A [...]

III - os recursos referidos no inciso II do **caput** deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do **caput** e no § 2º deste artigo; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)

IV - a União complementar os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo, distribuída da seguinte forma: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)

a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do **caput** deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)

b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do **caput** deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do

sistema nacional de avaliação da educação básica; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)
Registre-se que o art. 212, caput, CF/88, referenciado pelo art. 212-A, caput, estabelece o percentual de recursos oriundos da receita de resultante de impostos a serem aplicados pelos entes da federação na manutenção e desenvolvimento do ensino. Os parágrafos 5º e 6º dispõem sobre outras fontes de custeio para a educação, nos seguintes termos:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...]

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#) [\(Vide Decreto nº 6.003, de 2006\)](#)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

A Lei 14.113/2020, regulamentadora do “novo Fundeb”, traz em seu bojo disposições especificando as fontes de receita do Fundeb, bem como sobre a complementação a cargo da União:

CAPÍTULO II

DA COMPOSIÇÃO FINANCEIRA

Seção I

Das Fontes de Receita dos Fundos

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

I - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD) previsto no [inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal](#);

II - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de

Comunicação (ICMS) previsto no [inciso II do caput do art. 155](#) combinado com o [inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal](#);

III - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) previsto no [inciso III do caput do art. 155](#) combinado com o [inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal](#);

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo [inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal](#), prevista no [inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal](#);

V - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no [inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal](#);

VI - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), prevista na [alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal](#) e na [Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966](#) (Código Tributário Nacional);

VII - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do IPI devida ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e na [Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966](#) (Código Tributário Nacional);

VIII - parcela do produto da arrecadação do IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, prevista no [inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal](#) e na [Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989](#);

IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

§ 1º Inclui-se ainda na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos I a IX do **caput** deste artigo o adicional na alíquota do ICMS de que trata o [§ 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#).

§ 2º Além dos recursos mencionados nos incisos I a IX do **caput** e no § 1º deste artigo, os Fundos contarão com a complementação da União, nos termos da Seção II deste Capítulo.

Seção II

Da Complementação da União

Art. 4º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o art. 3º desta Lei, conforme disposto nesta Lei.

§ 1º A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, aplicando-se o disposto no caput do [art. 160 da Constituição Federal](#).

§ 2º É vedada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o [§ 5º do art. 212 da Constituição Federal](#) na complementação da União aos Fundos.

§ 3º A União poderá utilizar, no máximo, 30% (trinta por cento) do valor de complementação ao Fundeb previsto no **caput** deste artigo para cumprimento da aplicação mínima na manutenção e no desenvolvimento do ensino estabelecida no [art. 212 da Constituição Federal](#).

§ 4º O não cumprimento do disposto neste artigo importará em crime de responsabilidade da autoridade competente.

Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:

I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei.

Parágrafo único. A complementação da União, nas modalidades especificadas, a ser distribuída em determinado exercício financeiro, será calculada considerando-se as receitas totais dos Fundos do mesmo exercício.

Considerando-se as normas constitucionais e infraconstitucionais acima citadas **entendemos, salvo melhor juízo, que não se afigura correta a ideia de que não haveria “fonte orçamentária e financeira” ou previsão de transferências de recursos a serem utilizados para fazer face ao pagamento das despesas com o piso salarial nacional do magistério público da educação básica.** Como se viu, **a legislação define, com clareza, as fontes de custeio para a obtenção de receita para as despesas com educação, incluindo-se o pagamento dos profissionais do magistério que, inclusive, contam com a prioridade na utilização dos recursos do Fundeb, prioridade esta, por sinal, definida na própria Constituição Federal (art. 212-A, XI) em atendimento ao princípio constitucional da “valorização dos profissionais da educação escolar”, estabelecido, por sua vez, no art. 206, V, da Magna Carta. Essa mesma percepção – de que as fontes de custeio se encontram satisfatoriamente definidas - foi externada no julgamento do recurso de Embargos de Declaração movido na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4848, conforme se pode visualizar no Voto condutor do Ministro Luís Roberto Barroso:**

ADI 4848 ED

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO

Julgamento: 12/09/2023

Publicação: 26/09/2023

Ementa: Direito Constitucional. Embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Ausência de omissão. Modulação dos efeitos da decisão. Impossibilidade.

[...]

Voto:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

[...]

2. Conforme decidido pelo Plenário desta Corte, a Lei nº 11.738/2008 prevê complementação federal de recursos aos entes subnacionais que não disponham de orçamento para cumprir o piso nacional. Dessa forma, **quanto ao argumento de responsabilidade fiscal do Estado, o mecanismo legal de repasse de recursos adicionais para a implementação do piso nacional do magistério da educação básica nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, incluindo, naturalmente, suas atualizações, impede o comprometimento significativo das finanças dos entes.**

[...] (g.n).

Ainda no julgamento dos Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade **ADI 4848**, foi colhido o **Voto-Vogal¹⁰** do **Ministro André Mendonça** no qual **pontua que as Emendas Constitucionais nº 108/2020 e nº 128/2022 (que introduziu o § 7º do art. 167 da CF/88, objeto do questionamento ora tratado) não ocasionaram a inconstitucionalidade da Lei 11.738/2008 (instituidora do piso nacional do magistério público, isso porque “[...] ainda ocorre a complementação federal aos entes federados que não tenham disponibilidade financeira para cumprir os valores do piso salarial [...])”, reconhecendo, também, o Ministro André Mendonça, que “[...] não há transferência de encargo financeiro decorrente da prestação de serviço sem o devido amparo fiscal-federativo”.**

De se notar que **o Ministro André Mendonça**, no referido Voto-Vogal, **concluiu que o disposto no § 7º do art. 167 da CF/88 (que,**

¹⁰ Disponível (votos dos Ministros Luís Roberto Barroso e André Mendonça) em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361392764&ext=.pdf>> Acesso em 30 mar. 2024.

rememore-se, impede a imposição ou transferência, por lei, de encargos financeiros decorrentes da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal, para os entes da federação) **não se encontra desatendido ou em conflito com a Lei 11.738/2008** (instituidora do piso nacional do magistério público da educação básica), **pontuando que a referida Lei “[...] é compatível com os princípios orçamentários e a autonomia constitucional dos entes federados [...]” eis que “[...] ainda vigora complementação federal para auxiliar as unidades que não consigam ter disponibilidade financeira para cumprir os valores referentes ao piso nacional”,** e afirmando textualmente que **“[...] não ocorre na espécie transferência de encargo financeiro decorrente da prestação de serviço sem o devido amparo fiscal-federativo [...]”**, uma vez que ainda ocorre a complementação federal dos recursos aos entes da federação que não tenham disponibilidade financeira. Vejamos, para melhor compreensão, excertos do Voto-Vogal do Ministro André Mendonça:

ADI 4848 ED

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

[...]

VOTO-VOGAL

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.738, DE 2008. PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL PARA OS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. DEFINIÇÃO DO VALOR. AUXÍLIO FINANCEIRO PRESTADO PELA UNIÃO. CANCELAMENTO DE DESTAQUE. INFORMAÇÕES PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. DEFINIÇÃO DO VALOR. AUXÍLIO FINANCEIRO PRESTADO PELA UNIÃO. CANCELAMENTO DE DESTAQUE. INFORMAÇÕES ADICIONAIS ADICIONAIS PRESTADAS. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. 1. Após os esclarecimentos prestados, a título de informações adicionais solicitadas pelo eminente Ministro Relator, conclui-se que a modificação do texto constitucional pelas Emendas Constitucionais nº 108, de 2020, e nº 128, de 2022, não ocasionou um processo de inconstitucionalização da Lei nº 11.738, de 2008. Isso porque ainda ocorre a complementação PRESTADAS. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. 1. **Após os esclarecimentos prestados**, a título de informações adicionais solicitadas pelo eminente Ministro Relator, **conclui-se que a modificação do texto constitucional pelas Emendas Constitucionais nº 108,**

de 2020, e nº 128, de 2022, não ocasionou um processo de inconstitucionalização da Lei nº 11.738, de 2008. Isso porque ainda ocorre a complementação federal aos entes federados que não tenham disponibilidade financeira para cumprir os valores do piso salarial, assim como não há transferência de encargo financeiro decorrente da prestação de serviço sem o devido amparo fiscal-federativo. Embargos de declaração rejeitados.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

[...]

2. Conforme consta no relatório do eminente Ministro Roberto Barroso, **o Governador embargante almeja esclarecimento de suposta omissão, qual seja, a insuficiência dos valores repassados pela União aos demais entes federados para arcar, em suas redes de ensino, com o piso de vencimentos do magistério.** Ainda, pretende que se module os efeitos da decisão colegiada, de maneira que essa somente tenha eficácia a partir do julgamento de mérito da presente ação.

[...]

4. Na Sessão Plenária Virtual de 10 a 17 de fevereiro de 2023, diante da proposição do eminente Relator no sentido de rejeitar os aclaratórios, **pedi destaque do feito**, nos termos do art. 21-B, § 3º, do RISTF. A despeito de ser despiciendo do ponto de vista regimental, justifico esse proceder **a partir da intenção de formar convicção e propor o debate ao Pleno no que diz respeito aos impactos** nas conclusões alcançadas no julgamento meritório do advento da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que dispõe sobre o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e **da EC nº 128, de 2022, a qual acrescentou o § 7º ao art. 167 da Constituição da República, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.**

5. Contudo, neste momento processual, demonstra-se oportuno o cancelamento desse expediente regimental. Isso porque, a partir de frutífero e leal diálogo deste Subscritor para com o e. Relator, Sua Excelência prontificou-se a pedir **informações adicionais**, em despacho do dia 30/03/2023, vertido nos seguintes termos:

“1. Considerando que a conclusão do julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade se deu após o advento da Emenda Constitucional nº 108/2020 e, ainda, a promulgação superveniente da Emenda Constitucional nº 128/2022, **intime-se a União para prestar informações adicionais, no prazo de 15 (quinze) dias, a respeito dos recursos financeiros utilizados para complementação e repasse aos Estados com o objetivo de implementação do piso nacional do magistério.** Em questão, sobretudo, a prestação de informações a respeito da

manutenção da aplicação do disposto no art. 4º da Lei nº 11.738/2008 após a nova redação conferida ao art. 60 do ADCT.” (e-doc. 110, p. 1).

6. **Em resposta, a Advocacia-Geral da União informou que “o Ministério da Educação mantém a observância aos parâmetros previstos na Lei nº 11.738/2008 após a superveniência da Emenda Constitucional nº 108/2020, a qual conferiu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e acrescentou o art. 212-A ao corpo permanente da Carta republicana” (e-doc. 117, p. 6). Além disso, noticiou ao juízo que “a complementação da União, pela regra do inc. V do art. 212-A, incluída pela Emenda Constitucional nº 108, foi elevada a 23% (vinte e três por cento) do total dos recursos do Fundeb e que, pelo estatuído no inc. XI do art. 212-A, também incluído pela Emenda nº 108/2020, a proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo estadual (Fundeb) é vinculada ao pagamento de profissionais da educação básica” (e-doc. 117, p. 7).**

7. Diante desse cenário, **concluo que a modificação do texto constitucional pelas emendas listadas não ocasionou um processo de inconstitucionalização do objeto por duas razões. Primeira, remanesce válida a afirmação de que a lei federal impugnada é compatível com os princípios orçamentários e a autonomia constitucional dos entes federados.** Afinal, ainda vigora complementação federal para auxiliar as unidades que não consigam ter disponibilidade financeira para cumprir os valores referentes ao piso nacional. Segunda, **não ocorre na espécie a transferência de encargo financeiro decorrente da prestação de serviço sem o devido amparo fiscal-federativo, especialmente em função do incremento do financiamento da educação básica previsto no novo Fundeb.**

8. De toda forma, convém alertar sobre as diretrizes jurisprudenciais emanadas do julgamento da ADI nº 7.222-MC-Ref-segundo/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 03/07/2023, pendente de publicação, na criação ou na expansão de pisos nacionais de categorias profissionais. Isso se torna ainda mais premente em relação a servidores públicos de todos os níveis federativos a partir da EC nº 128, de 2022, que assim dispõe:

“A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição.”

9. Feito esse breve *obiter dictum*, considero também que a discussão proposta em relação ao quantitativo financeiro reputado suficiente, a título de dever de auxílio federativo da União para com os demais entes, ostenta índole primariamente político-parlamentar.

10. Em suma, reputo que, de fato, não há omissão no acórdão embargado.

11. No que toca ao pleito de modulação de efeitos, considero absolutamente escorregias as razões do e. Ministro Roberto Barroso, pois a Fazenda embargante não se desincumbiu do ônus argumentativo de comprovar o preenchimento empírico-normativo dos requisitos necessários para tanto. Por isso, rejeito este pedido, de maneira a que se atribua eficácia *ex tunc* ao julgamento de mérito, como é de ordinário no controle abstrato de constitucionalidade. (grifos e destaques nossos).

Dessa forma, **em resposta ao questionamento**, tem-se que o Supremo Tribunal Federal além de confirmar a constitucionalidade do piso salarial nacional do magistério público da educação básica, instituído pela Lei 11.738/2008 (ADIs 4167 e 4848), e de sua forma de atualização/reajuste (ADI 4848), também considera que a instituição do piso e a imposição de seu pagamento, aos entes da federação, não conflita com o disposto no § 7º, do art. 167, CF/88, introduzido pela Emenda Constitucional nº 128/2022, uma vez que reputa a Lei 11.738/2008 como “[...] compatível com os princípios orçamentários e a autonomia constitucional dos entes federados [...]”, ante a continuidade da complementação federal de recursos “[...] aos entes subnacionais que não disponham de orçamento para cumprir o piso nacional [...]”, impedindo “[...] o comprometimento significativo das finanças dos entes” (Emb. Decl. na ADI 4848).

2.4 Questão adicional proposta no tópico 1.3 da Decisão 005/2024-Plenário

A Decisão 005/2024-Plenário (Evento 605, Processo TC 4553/2022) determinou, em seu tópico 1.3, que esta Corte de Contas se manifeste

[...] sobre a interpretação das normas jurídicas e os procedimentos que Administradores Públicos devem adotar nos casos em que o pagamento do piso salarial profissional nacional a todos os profissionais do magistério público da educação básica, previsto no art. 206 e 212-A da CF/88 e na Lei Federal nº 11.738/2008, ocasione elevação nas despesas com pessoal do ente, capaz de comprometer o equilíbrio e a sustentabilidade das contas públicas, afrontando o art. 19 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Pois bem. O art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) traça a definição legal de “despesas com pessoal” dispondo o seguinte:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.**

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#))

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no [art. 37, inciso XI, da Constituição Federal](#). ([Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#))

Por sua vez, os artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - LC 101/2000) cuidam dos limites de gastos com pessoal nos três entes da federação, especificando as limitações de dispêndios para cada um dos Poderes, considerando, também, o Tribunal de Contas e o Ministério Público. Interessa-nos aqui, para o deslinde da matéria, destacarmos os dispositivos que contêm os **limites totais (máximos)** de despesas com pessoal previstos para os Estados e Municípios, bem como para os Poderes Executivos destes entes da federação, uma vez que é onde se inserem os profissionais da educação pública:

Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a **despesa total com pessoal**, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, **não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:**

[...]

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

[...]

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II - na esfera estadual:

[...]

c) 49% (quarenta e nove por cento) **para o Executivo;** [\(Vide ADI 6533\)](#)

[...]

III - na esfera municipal:

[...]

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) **para o Executivo.**

[...] (g.n).

Além dos limites totais máximos, previstos nos artigos 19 e 20, tem-se que **a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece dois outros tipos de limites**, para efeito de verificação de cumprimento, objetivando que os Tribunais de Contas possam, a depender do percentual de proximidade com o limite total previsto, alertar o gestor público ou instá-lo a adotar providências de contenção antes que exceda ao limite total de despesa com pessoal do órgão ou Poder que represente. Vejamos quais são estes dois limites:

- i)** limite de alerta, previsto no art. 59, § 1º, II, da LRF, segundo o qual “Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem [...] que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite”. Cabe observar que, em caso de ultrapassagem do limite de alerta, a LRF não prevê penalidades ou vedações específicas ao gestor;
- ii)** limite prudencial, disposto no art. 22, § único, segundo o qual, se a despesa com pessoal exceder a 95% do limite estabelecido nos artigos 19 e 20, serão impostas, ao órgão ou Poder que houver incorrido no excesso, as vedações descritas nos incisos I ao V do dispositivo, cujo teor abaixo se reproduz:

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 e sublinhados nossos).

Cabe enfatizar que o pagamento do piso salarial nacional do magistério público da educação básica decorre de *determinação legal* (Lei 11.738/2008), de modo que **a concessão do piso e seus reajustes anuais posteriores não se sujeitam às vedações impostas pela ultrapassagem do “limite prudencial”, ante a exceção prevista no inciso I, do § único, do art. 22 da LRF**, acima destacada. Em outras palavras tem-se que o piso nacional do magistério pode ser concedido (pago) ou atualizado/reajustado ainda que o limite prudencial de despesas com pessoal (95%) esteja ultrapassado ou venha a ser excedido com a concessão.

Acrescente-se que este egrégio TCEES já se pronunciou, no **Parecer em Consulta TC 14/2019**, sobre a possibilidade de concessão do piso nacional do magistério, instituído pela Lei 11.738/2008, **mesmo que isto implique na ultrapassagem do limite prudencial de despesas com pessoal. Entretanto**, pontuou esta Corte de Contas, **que deverá ser observado o limite total (máximo) de despesas**, vejamos:

PARECER EM CONSULTA 0014/2019

Processo: 07121/2018-7

Classificação: Consulta

UG: PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba

Relator: Domingos Augusto Taufner

Consulente: Chefe do Poder Executivo Municipal (ES, Ibatiba, LUCIANO MIRANDA SALGADO)

[...]

O mesmo entendimento se aplica no caso de pagamento de pessoal com observância ao **piso nacional do magistério**, haja vista, que o vencimento mínimo fixado para essa categoria, **decorre de imposição legal que autoriza extrapolar o limite prudencial**, conforme o rol de exceções expressamente previstos no artigo 22, §un., I, da LRF, tal qual o caso da concessão de revisão geral anual. Vejamos:

[...]

Ante o exposto, divirjo do opinamento técnico e ministerial no sentido de que o **piso nacional do magistério**, bem como a revisão geral anual **devem ser concedidos, mas observando os limites totais da despesa** com pessoal regulamentado pela LRF por força do preceito constitucional disposto no art. 169 da Constituição Federal.

[...]

Dessa forma, a **concessão** da Revisão Geral Anual e do Piso Nacional do Magistério são devidas mesmo que o ente tenha ultrapassado o limite prudencial. Entretanto, caso o ente alcance o limite total (máximo) deverá aguardar o restabelecimento do limite.

[...]

1. PARECER EM CONSULTA TC-00014/2019-4

[...]

1.2 No mérito, responder à Consulta no seguinte sentido:

- a) É possível realizar o pagamento da Revisão Geral dos Servidores e o **Piso Nacional do Magistério** mesmo que implique em deflagrar o índice estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal?

Resposta: **Não é possível realizar o pagamento quando implicar em deflagrar o limite total (máximo), conquanto essas despesas não estejam adstritas à observância do limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal.** [...] (Processo TC 7121/2018, Relator: Cons. Domingos Taufner).

Caso a concessão do piso nacional do magistério público da educação básica ou suas atualizações anuais posteriores implicarem na ultrapassagem do limite total máximo de despesas de pessoal, estabelecido no art. 20 da LRF, deverá o Poder Executivo responsável observar as disposições contidas no art. 23 da LRF, que inclui a aplicação das vedações previstas no art. 22 da LRF e determina que o percentual excedente seja “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” (“a” - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; “b” – exoneração de servidores não estáveis; “c” - caso as medidas “a” e “b” não sejam suficientes para o retorno aos limites da LRF “[...] 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”).

Dessa forma, a conclusão dessa instrução técnica foi no seguinte sentido:

Por todo o exposto, opina-se por responder aos questionamentos suscitados no presente Prejulgado nos seguintes termos, abaixo sintetizados:

3.1 A revogação da Lei nº 11.494/2007 pela Lei nº 14.113/2020 representou ou não a extinção do critério de atualização do piso nacional salarial dos profissionais do magistério público da educação básica?

Resposta: O critério de atualização do piso salarial nacional do magistério público da educação básica encontra-se previsto no parágrafo único, do art. 5º, da Lei 11.738/2008, plenamente em vigor, e é calculado aplicando-se o mesmo percentual de correção atribuído ao indicador “valor anual mínimo por aluno”, indicador este que constava na revogada Lei 11.494/2007 e persiste existindo, com o mesmo conceito e objetivo, na Lei 14.113/2020 (regulamentadora do “novo Fundeb”), precisamente em seu art. 12, § 1º. Portanto, a revogação da Lei 11.494/2007 pela Lei 14.113/2020, não representou a extinção do critério de atualização do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica eis que prossegue sendo calculada com base em indicador que continua previsto na nova Lei do Fundeb. Equivale dizer-se que a atualização do piso se encontra vinculada ao “percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano”, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 5º, da Lei 11.738/2008, e não à revogada Lei 11.494/2007.

3.2 A “lei específica exigida pelo art. 212-A, inciso XII, da CF/88 seria a Lei 11.738/2008 ou a mencionada Lei foi recepcionada pela Emenda Constitucional nº 108/2020?

Resposta: A Lei 11.738/2008, que instituiu o piso salarial nacional do magistério público da educação básica, é norma infraconstitucional anterior à promulgação da Emenda Constitucional 108/2020, introdutora do art. 212-A, inciso XII, no texto permanente da CF/88.

Desse modo, tem-se que a Lei 11.738/2008 foi recepcionada pela Emenda Constitucional nº 108/2020, uma vez que o seu conteúdo não guarda nenhum conflito com o novel inciso XII do art. 212-A, da CF/88, ao contrário, já que lhe confere efetividade.

3.3 A manutenção da atualização anual do piso do magistério pode ser aplicada de forma cogente “sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio”, nos termos previstos pelo §7º do art. 167 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 128/2022?

Resposta: O Supremo Tribunal Federal além de confirmar a constitucionalidade do piso salarial nacional do magistério público da educação básica, instituído pela Lei 11.738/2008 (ADIs 4167 e 4848), e de sua forma de atualização/reajuste (ADI 4848), também considera que a instituição do piso e a imposição de seu pagamento, aos entes da federação, não conflita com o disposto no § 7º, do art. 167, CF/88, introduzido pela Emenda Constitucional nº 128/2022, uma vez que reputa a Lei 11.738/2008 como “[...] compatível com os princípios orçamentários e a autonomia constitucional dos entes federados [...]”, ante a continuidade da complementação federal de recursos “[...] aos entes subnacionais que não disponham de orçamento para cumprir o piso nacional [...]”, impedindo “[...] o comprometimento significativo das finanças dos entes” (Emb. Decl. na ADI 4848).

3.4 Manifestação da Área Técnica em atendimento à determinação contida no tópico 1.3 da Decisão 005/2024-Plenário, segundo a qual deve este Tribunal pronunciar-se “[...] sobre a interpretação das normas jurídicas e os procedimentos que Administradores Públicos devem adotar nos casos em que o pagamento do piso salarial profissional nacional [...] do magistério público da educação básica [...] ocasione elevação de despesas com pessoal do ente, capaz de comprometer o equilíbrio e a sustentabilidade das contas públicas, afrontando o art. 19 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal”

Resposta: Conforme exposto no item 2.4 desta Instrução Técnica, na hipótese de a concessão do piso nacional do magistério público da educação básica ou suas atualizações anuais posteriores implicarem na ultrapassagem do limite total máximo de despesas de pessoal, estabelecido no art. 20 da LRF, deverá o Poder Executivo responsável observar as disposições contidas no art. 23 da LRF, que inclui a aplicação das vedações previstas no art. 22 da LRF e determina que o percentual excedente seja “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” (“a” - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; “b” – exoneração de servidores não estáveis; “c” - caso as medidas “a” e “b” não sejam suficientes para o retorno aos limites da LRF “[...] 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”).

Pois bem. É preciso destacar a qualidade do trabalho técnico realizado na Instrução Técnica 00001/2024, que muito bem abordou e ofereceu resposta às questões debatidas. Nesse sentido, manifesto minha anuência aos seus termos e os adoto como razões de decidir, *in totum*, no sentido de responder às questões no sentido exposto acima.

3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Plenário aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. RESOLVER o prejulgado fixando entendimento no seguinte sentido:

1.1 O critério de atualização do piso salarial nacional do magistério público da educação básica encontra-se previsto no parágrafo único, do art. 5º, da Lei 11.738/2008, plenamente em vigor, e é calculado aplicando-se o mesmo percentual de correção atribuído ao indicador “valor anual mínimo por aluno”, indicador este que constava na revogada Lei 11.494/2007 e persiste existindo, com o mesmo conceito e objetivo, na Lei 14.113/2020 (regulamentadora do “novo Fundeb”), precisamente em seu art. 12, § 1º. Portanto, a revogação da Lei 11.494/2007 pela Lei 14.113/2020, não representou a extinção do critério de atualização do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica eis que prossegue sendo calculada com base em indicador que continua previsto na nova Lei do Fundeb. Equivale dizer-se que a atualização do piso se encontra vinculada ao “percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano”, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 5º, da Lei 11.738/2008, e não à revogada Lei 11.494/2007.

1.2 A Lei 11.738/2008, que instituiu o piso salarial nacional do magistério público da educação básica, é norma infraconstitucional anterior à promulgação da Emenda Constitucional 108/2020, introdutora do art. 212-A, inciso XII, no texto permanente da CF/88. Desse modo, tem-se que a Lei 11.738/2008 foi recepcionada pela Emenda Constitucional nº 108/2020, uma vez que o seu conteúdo não guarda nenhum conflito com o novel inciso XII do art. 212-A, da CF/88, ao contrário, já que lhe confere efetividade.

1.3 O Supremo Tribunal Federal além de confirmar a constitucionalidade do piso salarial nacional do magistério público da educação básica, instituído pela Lei 11.738/2008 (ADIs 4167 e 4848), e de sua forma de atualização/reajuste (ADI 4848), também considera que a instituição do piso e a imposição de seu pagamento, aos entes da federação, não conflita com o disposto no § 7º, do art. 167, CF/88, introduzido pela Emenda Constitucional nº 128/2022, uma vez que reputa a Lei 11.738/2008 como “[...] compatível com os princípios orçamentários e a autonomia constitucional dos entes federados [...]”, ante a continuidade da complementação federal de recursos “[...] aos entes subnacionais que não disponham de orçamento para cumprir o piso nacional [...]”, impedindo “[...] o comprometimento significativo das finanças dos entes” (Emb. Decl. na ADI 4848).

1.4 Na hipótese de a concessão do piso nacional do magistério público da educação básica ou suas atualizações anuais posteriores implicarem na ultrapassagem do limite total máximo de despesas de pessoal, estabelecido no art. 20 da LRF, deverá o Poder Executivo responsável observar as disposições contidas no art. 23 da LRF, que inclui a aplicação das vedações previstas no art. 22 da LRF e determina que o percentual excedente seja “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” (“a” - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; “b” – exoneração de servidores não estáveis; “c” - caso as medidas “a” e “b” não sejam suficientes para o retorno aos limites da LRF “[...] 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”).

2. DAR ciência, na forma regimental, **ARQUIVANDO-SE** os presentes autos após o trânsito em julgado

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA
Conselheiro Relator

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1. RELATÓRIO

Trata-se de Incidente de Prejudicado instaurado pelo Plenário desta Corte de Contas, através da Decisão 005/2024, exarada nos autos do Processo TC 4553/2022 que cuida de Representação, apresentada pelo senhor Sérgio Majeski, onde se noticia que os municípios do Estado do Espírito Santo estariam descumprindo o piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação pública, instituído pela Lei Federal 11.738/2008.

Após a devida instrução processual, conforme relatado no voto do Relator, o feito foi submetido à deliberação do Plenário na 32ª Sessão Ordinária, ocorrida no dia 04/07/2024. Nesta oportunidade o eminente Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha proferiu o Voto do Relator 02744/2024, propondo, em síntese:

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. RESOLVER o prejulgado fixando entendimento no seguinte sentido:

1.1 O critério de atualização do piso salarial nacional do magistério público da educação básica encontra-se previsto no parágrafo único, do art. 5º, da Lei 11.738/2008, plenamente em vigor, e é calculado aplicando-se o mesmo percentual de correção atribuído ao indicador “valor anual mínimo por aluno”, indicador este que constava na revogada Lei 11.494/2007 e persiste existindo, com o mesmo conceito e objetivo, na Lei 14.113/2020 (regulamentadora do “novo Fundeb”), precisamente em seu art. 12, § 1º. Portanto, a revogação da Lei 11.494/2007 pela Lei 14.113/2020, não representou a extinção do critério de atualização do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica eis que prossegue sendo calculada com base em indicador que continua previsto na nova Lei do Fundeb. Equivale dizer-se que a atualização do piso se encontra vinculada ao “percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano”, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 5º, da Lei 11.738/2008, e não à revogada Lei 11.494/2007.

1.2 A Lei 11.738/2008, que instituiu o piso salarial nacional do magistério público da educação básica, é norma infraconstitucional anterior à promulgação da Emenda Constitucional 108/2020, introdutora do art. 212-A, inciso XII, no texto permanente da CF/88. Desse modo, tem-se que a Lei 11.738/2008 foi recepcionada pela Emenda Constitucional nº 108/2020, uma vez que o seu conteúdo não

guarda nenhum conflito com o novel inciso XII do art. 212-A, da CF/88, ao contrário, já que lhe confere efetividade.

1.3 O Supremo Tribunal Federal além de confirmar a constitucionalidade do piso salarial nacional do magistério público da educação básica, instituído pela Lei 11.738/2008 (ADIs 4167 e 4848), e de sua forma de atualização/reajuste (ADI 4848), também considera que a instituição do piso e a imposição de seu pagamento, aos entes da federação, não conflita com o disposto no § 7º, do art. 167, CF/88, introduzido pela Emenda Constitucional nº 128/2022, uma vez que reputa a Lei 11.738/2008 como “[...] compatível com os princípios orçamentários e a autonomia constitucional dos entes federados [...]”, ante a continuidade da complementação federal de recursos “[...] aos entes subnacionais que não disponham de orçamento para cumprir o piso nacional [...]”, impedindo “[...] o comprometimento significativo das finanças dos entes” (Emb. Decl. na ADI 4848).

1.4 Na hipótese de a concessão do piso nacional do magistério público da educação básica ou suas atualizações anuais posteriores implicarem na ultrapassagem do limite total máximo de despesas de pessoal, estabelecido no art. 20 da LRF, deverá o Poder Executivo responsável observar as disposições contidas no art. 23 da LRF, que inclui a aplicação das vedações previstas no art. 22 da LRF e determina que o percentual excedente seja “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” (“a” - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; “b” – exoneração de servidores não estáveis; “c” - caso as medidas “a” e “b” não sejam suficientes para o retorno aos limites da LRF “[...] 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”).

2. DAR ciência, na forma regimental, **ARQUIVANDO-SE** os presentes autos após o trânsito em julgado.

No processo de votação, solicitei vista dos autos para analisar com maior acuidade a matéria.

É o que importa relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente manifesto minha concordância com o Voto do Relator e apresento apenas uma complementação no que tange à aplicação do valor do Piso Nacional no vencimento inicial da carreira do magistério.

A despeito de constar da fundamentação do voto prolatado, respeitosamente, entendo que o posicionamento desta Corte a esse respeito também deve constar da parte dispositiva e do enunciado, como forma de facilitar a compreensão do decisum e destacar o entendimento do Tribunal acerca da aplicação do piso nacional do magistério.

O Piso Nacional do Magistério foi instituído pela Lei n.º 11.738/2008 com o objetivo de assegurar uma remuneração mínima aos professores da educação básica pública. Essa medida visa valorizar o trabalho docente e promover uma educação de qualidade aos estudantes.

A Lei n.º 11.738/2008 estabelece, em seu artigo 2.º, que o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras. Ou seja, a norma legal claramente determina que o piso deve ser aplicado ao vencimento inicial, isto é, na base da carreira.

É sabido que, para além de garantir uma remuneração justa aos docentes, valorizar os professores envolve proporcionar condições de trabalho dignas, oportunidades contínuas de desenvolvimento profissional e reconhecer o papel central dos professores na educação.

Como bem anotado na Instrução Técnica 00001/2024, o piso salarial nacional do magistério público da educação básica, conforme estabelecido pelo julgamento do STF na ADI 4167, refere-se ao salário base do profissional e não à sua remuneração total (salário ou vencimento acrescido de adicionais, gratificações ou vantagens).

A aplicação do piso ao longo de toda a carreira pode resultar em achatamento salarial, desmotivando os professores experientes que deveriam ser justamente reconhecidos por seu tempo de serviço, qualificação e dedicação.

Nesse cenário, professores com diferentes níveis de experiência e formação poderiam acabar recebendo salários semelhantes, desconsiderando suas trajetórias profissionais e desvalorizando os esforços daqueles que buscaram aprimoramento contínuo.

Desta feita, em linha com meu posicionamento registrado na Orientação Recomendatória CTE-IRB Nº 01/2022 emitida pelo Instituto Rui Barbosa, entendo que cabe ao gestor público aplicar o valor do Piso Nacional no vencimento inicial da carreira do magistério, sob pena de incorrer em lógica inversa, ou seja, desvalorizar um professor que já ascendeu em sua carreira e cuja remuneração exceda ao Piso Nacional.

O pagamento do Piso Nacional do Magistério no vencimento inicial da carreira é uma medida fundamental para valorizar os professores desde o início de sua jornada profissional, assegurando uma remuneração mínima digna para todos os docentes, promovendo a igualdade e a justiça salarial.

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, acompanho integralmente o entendimento técnico, ministerial e do eminente relator, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. RESOLVER o prejudgado fixando entendimento no seguinte sentido:

1.1 O critério de atualização do piso salarial nacional do magistério público da educação básica encontra-se previsto no parágrafo único, do art. 5º, da Lei 11.738/2008, plenamente em vigor, e é calculado aplicando-se o mesmo percentual de correção atribuído ao indicador “valor anual mínimo por aluno”, indicador este que constava na revogada Lei 11.494/2007 e persiste existindo, com o mesmo conceito e objetivo, na Lei 14.113/2020 (regulamentadora do “novo Fundeb”), precisamente em seu art. 12, § 1º. Portanto, a revogação da Lei 11.494/2007 pela Lei 14.113/2020, não representou a extinção do critério de atualização do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica eis que prossegue sendo calculada com base em indicador que continua previsto na nova Lei do Fundeb. Equivale dizer-se que a atualização do piso se encontra vinculada ao “percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano”, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 5º, da Lei 11.738/2008, e não à revogada Lei 11.494/2007.

1.2 A Lei 11.738/2008, que instituiu o piso salarial nacional do magistério público da educação básica, é norma infraconstitucional anterior à promulgação da Emenda Constitucional 108/2020, introdutora do art. 212-A, inciso XII, no texto permanente da CF/88. Desse modo, tem-se que a Lei 11.738/2008 foi recepcionada pela Emenda Constitucional nº 108/2020, uma vez que o seu conteúdo não guarda nenhum conflito com o novel inciso XII do art. 212-A, da CF/88, ao contrário, já que lhe confere efetividade.

1.3 O Supremo Tribunal Federal além de confirmar a constitucionalidade do piso salarial nacional do magistério público da educação básica, instituído pela Lei 11.738/2008 (ADIs 4167 e 4848), e de sua forma de atualização/reajuste (ADI 4848), também considera que a instituição do piso e a imposição de seu pagamento, aos entes da federação, não conflita com o disposto no § 7º, do art. 167, CF/88, introduzido pela Emenda Constitucional nº 128/2022, uma vez que reputa a Lei 11.738/2008 como

“[...] compatível com os princípios orçamentários e a autonomia constitucional dos entes federados [...]”, ante a continuidade da complementação federal de recursos “[...] aos entes subnacionais que não disponham de orçamento para cumprir o piso nacional [...]”, impedindo “[...] o comprometimento significativo das finanças dos entes” (Emb. Decl. na ADI 4848).

1.4 Na hipótese de a concessão do piso nacional do magistério público da educação básica ou suas atualizações anuais posteriores implicarem na ultrapassagem do limite total máximo de despesas de pessoal, estabelecido no art. 20 da LRF, deverá o Poder Executivo responsável observar as disposições contidas no art. 23 da LRF, que inclui a aplicação das vedações previstas no art. 22 da LRF e determina que o percentual excedente seja “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” (“a” - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; “b” – exoneração de servidores não estáveis; “c” - caso as medidas “a” e “b” não sejam suficientes para o retorno aos limites da LRF “[...] 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”).

1.5 O piso salarial nacional do magistério público da educação básica refere-se ao vencimento inicial da carreira do profissional do magistério, nos termos do §1º do art. 2º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e não à sua remuneração total (salário ou vencimento acrescido de adicionais, gratificações ou vantagens).

2. DAR ciência, na forma regimental, **ARQUIVANDO-SE** os presentes autos após o trânsito em julgado.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro

1. ACÓRDÃO TC-882/2024:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

1.1. RESOLVER o prejudgado fixando entendimento no seguinte sentido:

1.1.1 O critério de atualização do piso salarial nacional do magistério público da educação básica encontra-se previsto no parágrafo único, do art. 5º, da Lei 11.738/2008, plenamente em vigor, e é calculado aplicando-se o mesmo percentual de correção atribuído ao indicador “valor anual mínimo por aluno”, indicador este que constava na revogada Lei 11.494/2007 e persiste existindo, com o mesmo conceito e objetivo, na Lei 14.113/2020 (regulamentadora do “novo Fundeb”), precisamente em seu art. 12 , § 1º. Portanto, a revogação da Lei 11.494/2007 pela Lei 14.113/2020, não representou a extinção do critério de atualização do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica eis que prossegue sendo calculada com base em indicador que continua previsto na nova Lei do Fundeb. Equivale dizer-se que a atualização do piso se encontra vinculada ao “percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano”, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 5º, da Lei 11.738/2008, e não à revogada Lei 11.494/2007.

1.1.2 A Lei 11.738/2008, que instituiu o piso salarial nacional do magistério público da educação básica, é norma infraconstitucional anterior à promulgação da Emenda Constitucional 108/2020, introdutora do art. 212-A, inciso XII, no texto permanente da CF/88. Desse modo, tem-se que a Lei 11.738/2008 foi recepcionada pela Emenda Constitucional nº 108/2020, uma vez que o seu conteúdo não guarda nenhum conflito com o novel inciso XII do art. 212-A, da CF/88, ao contrário, já que lhe confere efetividade.

1.1.3 O Supremo Tribunal Federal além de confirmar a constitucionalidade do piso salarial nacional do magistério público da educação básica, instituído pela Lei 11.738/2008 (ADIs 4167 e 4848), e de sua forma de atualização/reajuste (ADI 4848), também considera que a instituição do piso e a imposição de seu pagamento, aos entes da federação, não conflita com o disposto no § 7º, do art. 167, CF/88, introduzido pela Emenda Constitucional nº 128/2022, uma vez que reputa a Lei 11.738/2008 como “[...] compatível com os princípios orçamentários e a autonomia constitucional dos entes federados [...]”, ante a continuidade da complementação federal de recursos “[...] aos entes subnacionais que não disponham de orçamento para cumprir o piso nacional [...]”, impedindo “[...] o comprometimento significativo das finanças dos entes” (Emb. Decl. na ADI 4848).

1.1.4 Na hipótese de a concessão do piso nacional do magistério público da educação básica ou suas atualizações anuais posteriores implicarem na ultrapassagem do limite total máximo de despesas de pessoal, estabelecido no art. 20 da LRF, deverá o Poder Executivo responsável observar as disposições contidas no art. 23 da LRF, que inclui a aplicação das vedações previstas no art. 22 da LRF e determina que o percentual excedente seja “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” (“a” - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; “b” – exoneração de servidores não estáveis; “c” - caso as medidas “a” e “b” não sejam suficientes para o retorno aos limites da LRF “[...] 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”).

1.1.5 O piso salarial nacional do magistério público da educação básica refere-se ao vencimento inicial da carreira do profissional do magistério, nos termos do §1º do art. 2º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e não à sua remuneração total (salário ou vencimento acrescido de adicionais, gratificações ou vantagens);

1.2. DAR ciência, na forma regimental, **ARQUIVANDO-SE** os presentes autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime, nos termos do voto-vista do conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, anuído pelo relator.

3. Data da Sessão: 8/8/2024 - 40ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões