

PROTOCOLO Nº: 441398/20
ORIGEM: MUNICÍPIO DE MORRETES
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE MORRETES, OSMAIR COSTA COELHO,
SEBASTIAO BRINDAROLLI JUNIOR
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 6/21

Consulta. Município de Morretes. Extrapolação do índice de despesa com pessoal. Concessão de revisão remuneratória para adequação ao piso nacional do magistério público da educação básica. Possibilidade. Revisão limitada ao índice inflacionário se a medida for implementada no período de cento e oitenta dias anteriores às eleições municipais. Pelo conhecimento parcial da Consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Morretes, por meio de seu Prefeito, Sr. Osmair Costa Coelho, por meio da qual indaga (peça 3):

1. Pode o prefeito municipal autorizar o reajuste dos professores para o atendimento à Lei Federal n.º 11.738 de 16.07.2008 caso o respectivo Município: 1.1. Esteja com índice de gasto com pessoal acima do limite legal permitido, isto é, em? 1.2. Não possua recursos financeiros para o pagamento desse aumento com gasto com pessoal nos próximos quadrimestres do último ano de mandato do atual prefeito e, tão pouco, para o pagamento no primeiro quadrimestre do primeiro ano da próxima gestão municipal?
2. No caso da possibilidade do reajustamento para o atendimento à Lei Federal n.º 11.738 de 16.07.2008, na atual gestão: 2.1. Como isso poderá ser realizado, levando-se em consideração que há professores que estão percebendo o piso da Lei Federal n.º 11.738 de 16.07.2008 e outros professores não estão recebendo o mencionado piso?
3. No caso da impossibilidade do reajustamento para o atendimento à Lei Federal n.º 11.738 de 16.07.2008, na atual gestão: 3.1. Quando poderá ser realizado o reajustamento para o cumprimento à referida Lei Federal? 3.2. Deverá ser realizado de forma retroativa?

O Relator, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, preliminarmente ao juízo de admissibilidade, determinou a intimação do ente municipal para juntada de parecer jurídico ou técnico (Despacho nº 981/20, peça 6).

O parecer jurídico foi devidamente juntado aos autos (peça 15), em que foram lançadas as seguintes conclusões:

3.1. O prefeito municipal no atual período e sem recursos para o custeio da despesa com o reajustamento não poderá autorizar o reajuste para o atendimento à Lei Federal n.º 11.738 de 16.07.2008 em função de que o mesmo está proibido de realizar despesa dentro dos 180 dias anteriores ao final do mandado além de não poder contrair obrigação que não possa ser cumprida integralmente dentro desse ano de 2020.

3.2. O reajustamento poderá ocorrer o primeiro quadrimestre ou dentro do primeiro ano da próxima gestão sem a obrigatoriedade de pagamento retroativo do percentual previsto na Lei Federal n.º 11.738 de 16.07.2008.

Instruída a inicial, foi a Consulta conhecida (Despacho nº 1031/20, peça 16) e encaminhada à Escola de Gestão Pública para verificação da existência de precedente nesta Corte a respeito de seu objeto.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, então, apresentou a Informação nº 76/20 (peça 18), indicando as decisões com efeito normativo sobre o tema.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho nº 9443/20, peça 22) solicitou que, posteriormente à decisão, sejam os autos devolvidos à unidade, tendo em vista a “eventual necessidade de alterações dos sistemas e dos critérios de fiscalização”.

A CGM, por fim, manifestou-se por meio da Informação nº 625/20 (peça 23), em que sustentou, em síntese, o oferecimento das seguintes respostas:

1. Os reajustes estão suspensos pela Lei Complementar 173/2020 cuja força normativa se sobrepõe à referida lei da indagação.

1.1. Acima dos limites legais o município deverá obedecer às determinações constantes no Alerta do Tribunal de Contas, nos termos do art. 59 e 70 da Lei de Responsabilidade Fiscal, (LC 101/2000).

1.2. Questão respondida no item 1 e 1.1.

2. Os reajustes estão suspensos, conforme o item 1.

2.1. Resposta no item 1. Não poderá ser implementado.

3. Não poderá ser realizado na atual gestão nos termos do item 1 e dos prazos previstos na LC 173/2020. Considerando-se o estado de Alerta do Município tais orientações deverão ser arguidas naquela seara contábil. A princípio, a recuperação da economia será demorada o que implica em redução de gastos e na contenção nas despesas continuadas pela diminuição das receitas, mas isto demandará uma análise contábil em sede do Alerta, somada às determinações da LC 173/2020.

3.1. e 3.2. Tem-se que aguardar a normativa federal, isto é, se a Lei Complementar será prorrogada, por meio do Decreto Legislativo 6/2020 (que instituiu o estado de calamidade pública e seu prazo de vigência), será prorrogado, não é possível prever se haverá uma prorrogação ou não, mas é provável que ocorra tendo em vista a possibilidade de uma segunda onda da pandemia da Covid-19 que está ocorrendo no restante do mundo

ocidental, Europa, Ásia e América do Norte. Não poderá ser realizado pagamento reatrativo, pois há suspensão dos reajustes pela LC 173/2020. Esta suspensão não acarreta o efeito avalanche dos pagamentos suspensos, mas sua postergação após o prazo de calamidade pública e, no caso do município, a viabilidade orçamentária.

É o breve relatório.

Preliminarmente, verifica-se que os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 311 do Regimento Interno da Corte, foram satisfeitos, de maneira geral, por esta Consulta: (i) o consulente é autoridade legítima; (ii) as dúvidas foram formuladas mediante quesitos objetivos e em tese; (iii) os questionamentos versam sobre dispositivos legais inseridos no âmbito de competência interpretativa do Tribunal de Contas; (iv) a petição inicial foi instruída com parecer jurídico emitido pela assessoria técnica do Município.

Ressalve-se, apenas, a questão de número 1.2, de nítido caráter concreto, e cujo enfrentamento exigiria profunda análise da situação e da gestão financeira do Município, o que sequer é atribuição deste Tribunal de Contas, extravasando, assim, os limites do processo de Consulta. Assim, requer-se que o item não seja conhecido.

Ainda previamente ao enfrentamento do mérito, merece atenção o fato de que as questões propostas no feito não adotam como pressuposto o regime jurídico especial e transitório fixado pela Lei Complementar nº 173/2020. Em consequência, embora o instrutivo da CGM tenha orientado sua análise a partir de tal normativa, entende-se que a resposta a ser oferecida pela Corte deva observar os exatos limites definidos pelo consulente. De qualquer modo, vale mencionar que a legalidade da concessão de revisão geral anual, mesmo no contexto de vigência da Lei Complementar nº 173/2020, será apreciada na Consulta nº 447230-20, processo em que este *Parquet* se manifestou pela possibilidade, alinhando-se, inclusive, a decisão administrativa deste Tribunal.

Superada essa questão, o entendimento ministerial de mérito diverge do instrutivo técnico. Quanto à primeira questão, importa registrar, conforme reiterada jurisprudência desta Corte, que o piso nacional do magistério é de origem constitucional e legal, extraindo-se do art. 206, VIII, da Carta Magna, que um dos princípios em matéria de ensino é a fixação de “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal”.

Foi inserida, ainda, obrigação específica para fixação do piso nacional para o magistério público da educação básica, conforme previsão do art. 60, III, “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação dada pela Emenda à Constituição nº 53/2006. Pois bem, a matéria foi regulamentada pela Lei Federal nº 11.738/2008, cujo art. 2º, *caput* e §1º, apresentam a seguinte redação:

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

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

O dispositivo é claro ao definir que todos os entes da Federação deverão observar o parâmetro legal, ao menos proporcionalmente à jornada horária do docente, restando expressamente proibida a fixação de vencimento inicial da carreira em valor inferior ao piso. Ainda, a Lei nº 11.738/2008 estabelece, em seu art. 5º, que “o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009”.

Para assegurar o cumprimento da determinação, a regulamentação legal previu a possibilidade de complementação de valores pela União, de forma que, ainda que o ente federativo tenha arrecadação insuficiente, o piso deverá ser respeitado mediante o aporte de recursos federais. Cabe também à União cooperar tecnicamente com Estados e Municípios para que a remuneração do magistério seja garantida. É o que se nota do art. 4º da Lei nº 11.738/2008:

Art. 4º 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.

§ 1º 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.

§ 2º 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.

Isso posto, conclui-se que a observação do piso nacional do magistério público da educação básica é matéria de ordem pública, cogente, que reclama cumprimento por todos os entes da federação, independentemente de suas particularidades orçamentárias e financeiras. Aliás, em caso de dificuldades técnicas ou financeiras, caberá ao ente demandar auxílio federal. É sob esse prisma que deve ser interpretada a Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive quanto às restrições elencadas em seus artigos 22 e 23.

Nessa toada, embora a extrapolação do índice de despesa com pessoal acarrete, em princípio, a proibição de concessão de vantagem, aumento,

reajuste ou adequação de remuneração, a parte final do dispositivo (art. 22, parágrafo único, I, da LRF) ressalva os reajustes derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual. Ou seja, o reajuste do vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica, para adequação ao piso nacional, é derivado de determinação legal cogente, motivo pelo qual não é vedado pela LRF, ainda que esteja sendo descumprido o teto de despesa com pessoal.

Aliás, esta é a orientação adotada na Consulta nº 304137/19, em que prolatado o Acórdão nº 3864/19 – Tribunal Pleno, com força normativa, sendo assentado o seguinte enunciado em tese:

Complementando a resposta concedida no Acórdão nº 1294/19-TP, nos termos do inciso I do art. 22 da LRF, o município que atingir o limite prudencial está autorizado a atualizar os vencimentos do magistério fixados em valor equivalente ao piso salarial nacional, em cumprimento à determinação contida na Lei Federal nº 11.738/2008.

Por sua vez, o Acórdão nº 1294/19, proferido na Consulta nº 434754/18, com força normativa, possui a seguinte ementa:

Consulta. Limite de despesas com pessoal. O ente público que exceder o limite de despesas com pessoal previsto na LRF não está impedido de efetuar a revisão geral anual e de conceder aumento em decorrência de decisão judicial e de determinação legal, ou para reposição de cargos em algumas áreas, nos termos do art. 22. Necessidade de restabelecer o limite máximo permitido no prazo previsto em lei, sob pena de imposição de sanções institucionais e pessoais. O excesso de despesas, independentemente do motivo que a ocasionou, não justifica a permanência dos gastos com pessoal acima do limite autorizado.

Alerte-se, pois, na esteira do precedente acima colacionado, que a obrigatoriedade de concessão da revisão remuneratória não autoriza o Município a perpetuar a extrapolação do limite de despesa com pessoal. Ou seja, permanecerão aplicáveis as restrições previstas nos artigos 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cabendo ao gestor adotar as medidas necessárias para a recondução ao índice. Esse entendimento também foi consolidado no Acórdão nº 1294/19 – Tribunal Pleno, como se nota do seguinte enunciado:

i) É permitido conceder a revisão geral anual aos servidores públicos municipais, mesmo tendo excedido o limite total de gastos com pessoal?
Sim. A revisão geral anual é garantida pelo inc. X do art. 37 da Constituição Federal, sendo também expressamente ressaltada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo na hipótese de se ter ultrapassado o limite de gastos com pessoal, cabendo ao ente público adotar as medidas previstas no art. 23 para o retorno do gasto com pessoal ao limite previsto nos dois quadrimestres seguintes.

O art. 21, II, da Lei Complementar nº 101/2000, deve ser interpretado a partir dessas considerações. De acordo com o dispositivo, é nulo de

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

O aumento de despesa com pessoal referido no dispositivo, e que é expressamente vedado, é aquele decorrente de iniciativa própria do gestor público, e não aquele que resulta da aplicação de prévio comando legal imperativo, como é o caso do piso nacional do magistério público da educação básica. Ora, como salientado anteriormente, inexistente discricionariedade administrativa para a observância do piso, que se impõe a todos os entes federados de maneira indistinta.

Ainda, inaplicável à hipótese o disposto no art. 42 da LRF, segundo o qual “é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”.

A vedação extraída do enunciado legal destina-se à contratação de despesas de natureza obrigacional, como aquelas decorrentes de contratos, aditivos contratuais e convênios. Esta Corte possui o Prejulgado nº 15, que orienta a interpretação do dispositivo legal, e que inclusive está passando por processo de revisão (autos 621743/16). Como já salientado, a concessão de revisão para observância do piso nacional não caracteriza contratação de obrigação de despesa, e sim execução de norma cogente, de forma a afastar a incidência do art. 42 da LRF.

Um ponto merece especial atenção: no período de cento e oitenta dias anteriores à eleição municipal, a revisão remuneratória para adequação ao piso nacional da educação deverá ser limitada à recomposição inflacionária do período, em razão do disposto no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), segundo o qual:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

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

Esse é o entendimento consolidado por esta Corte no Acórdão nº 1216/19 – Tribunal Pleno, proferido na Consulta nº 350634/16, com força normativa, em que foi fixada a seguinte tese:

d) O aumento de salários acima do índice de inflação encontra óbice no art. 73, VIII, da Lei das Eleições, mesmo quando destinado à recomposição da remuneração dos professores para o piso nacional.

Embora a questão seja controversa, inclusive com divergência apresentada, neste ponto, pelo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, prevaleceu o entendimento do Relator, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, que reconheceu a sobreposição da vedação contida na legislação eleitoral, que proíbe a concessão de aumento real de remuneração, como se nota do voto condutor do Acórdão:

Importante destacar que, com a presente resposta, não se está afastando, em hipótese alguma, a obrigatoriedade de o Município obedecer ao piso salarial do magistério, durante todo o período da gestão, conforme sublinhado em sessão pelo douto Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Gabriel Guy Léger, nem, muito menos, autorizando-se o descumprimento desta imposição legal.

Apenas registra-se que, no choque entre a norma que determina essa equiparação com aquela que proíbe a concessão de aumentos reais em período de vedação eleitoral, de natureza transitória e com uma finalidade especial, deve prevalecer essa última, a fim de que se evite o uso indevido desse poder discricionário pelo Chefe do Poder Executivo, durante as eleições, com o intuito de obter vantagem indevida.

O atual entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, portanto, concilia a possibilidade de concessão de revisão remuneratória ao magistério no período de cento e oitenta dias anteriores à eleição municipal, desde que o aumento seja limitado ao índice inflacionário, de forma a observar a vedação contida no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/1997.

A manter-se tal interpretação, entende-se prudente consignar que posteriormente às eleições deverá ser promovida a majoração dos vencimentos do nível inicial da carreira do magistério para equipará-los ao piso nacional, de modo a dar cumprimento integral à Lei nº 11.738/2008. No entanto, não haverá direito à percepção retroativa da diferença, tendo em vista a vedação legal à concessão de aumento real no período de cento e oitenta dias anteriores à eleição.

Por fim, importante salientar que esta Corte de Contas possui precedente que afasta o efeito cascata na revisão do piso nacional do magistério. Com isso, e sobretudo diante de situação de violação do limite de despesa com pessoal, a concessão de revisão remuneratória aos vencimentos iniciais do magistério, para adequação ao piso nacional, não acarretará o dever de majoração dos demais níveis da carreira já superiores ao piso. A questão foi debatida no Acórdão nº 1294/19 -Tribunal Pleno, em que foi definida a seguinte interpretação:

ii) O município que ultrapassou o limite de gastos com pessoal é obrigado a estender a toda a carreira do magistério aumento decorrente do piso nacional do magistério (Lei Federal 11.738/2008)?

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

A partir das considerações acima realizadas, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento parcial da Consulta e, no mérito, pelo oferecimento das seguintes respostas ao consulente:

1. O Município deve promover a adequação dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica ao piso nacional, ainda que esteja em extrapolação do índice de despesa com pessoal, por se tratar de determinação legal expressa, hipótese ressalvada pelo art. 22, parágrafo único, I, da LRF. Em caso de dificuldades técnicas ou financeiras, a municipalidade deverá demandar auxílio federal para cumprimento da obrigação legal.

2. Se a revisão remuneratória dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica for realizada no período de cento e oitenta dias anteriores à eleição municipal, o aumento deverá ser limitado ao índice inflacionário, de forma a observar a vedação contida no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/1997, evitando-se, assim, o deferimento de aumento real à categoria. Nesse caso, posteriormente às eleições deverá ser promovida a majoração dos vencimentos do nível inicial da carreira do magistério para equipará-los ao piso nacional, sem que haja direito à percepção retroativa da diferença remuneratória.

3. A concessão de revisão remuneratória para adequação ao piso nacional do magistério público da educação básica poderá ser limitada ao nível inicial da carreira, tendo em vista que inexistente obrigatoriedade legal de extensão do reajuste a todos os patamares do magistério da educação básica.

Curitiba, 14 de janeiro de 2021.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas