UNDIME
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

NOTA TÉCNICA
ATUALIZAÇÃO DO PISO SALARIAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), em atenção ao seu dever estatutário que estabelece a sua participação efetiva na discussão, formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais (em especial as relacionadas à educação básica pública), apresenta, por meio desta nota técnica, ponderações e esclarecimentos sobre o percentual de atualização do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica para o ano de 2020.

Inicialmente, a Undime reafirma sua posição institucional em favor da valorização dos profissionais da educação. Nesse sentido, defende a existência do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público e de uma política sustentável de atualizações periódicas do referido piso como um dos eixos estruturantes (e indispensáveis) para o país alcançar o desejável salto qualitativo da educação básica pública ofertada aos seus cidadãos.

Entretanto, é papel da Undime alertar que ainda há muitos equívocos de interpretação acerca da "Lei do Piso" (que são replicados inadvertidamente nas redes sociais e por alguns veículos de comunicação não especializados), culminando por gerar desinformação no tocante à aplicação do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e da correlata atualização de 12,84%, recentemente anunciada.

Repercutiu fortemente o anúncio feito pelo presidente da república e pelo ministro da Educação acerca da atualização de 12,84% aplicada ao piso salarial nacional do magistério público da educação básica, atualização, essa, que implica em aumentar o valor do piso salarial dos professores (com formação em nível médio e jornada de 40 horas semanais) dos atuais R$ 2.557,74 para **R$ 2.886,15[1], a partir de janeiro de 2020**.

Esse reajuste trata-se de uma atualização determinada por norma em vigor desde o ano de 2008 (Lei n° 11.738/2008) e cujos decorrentes impactos orçamentários recaem essencialmente sobre os estados e municípios a quem, por imperativo constitucional e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/1996), incumbe a oferta de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e o pagamento ao respectivo quadro de profissionais da educação.

A rigor, a atualização do piso, feita anualmente em janeiro, bem como a sua fórmula de cálculo, já estavam previstas desde a sanção da "Lei do Piso", que, ao regulamentar dispositivo constitucional (artigo 60, alínea "e", inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), determinou a atualização anual do valor do piso tendo como base o crescimento do valor mínimo nacional por aluno/ano pago pelo Fundeb, sendo utilizada, como parâmetro para esse cálculo, a variação observada nos dois exercícios imediatamente anteriores à data em que a atualização salarial for ocorrer.

Dessa maneira, com base na estimativa das receitas do Fundeb (fundo constituído a partir de uma cesta de tributos estaduais e municipais, sobre o qual a União aporta mínima e insuficiente complementação), a Portaria Interministerial MEC/ME nº 3/2019, de 13/12/2019, reajustou os

[1] Para se encontrar esse valor, utilizamos o percentual arredondado de 12,84%.

parâmetros operacionais do Fundeb para o exercício de 2019 e, com isso, consequentemente fixou o percentual de atualização do piso. Assim sendo, a definição do percentual de 12,84% a título de atualização do piso salarial dos profissionais do magistério da educação básica para o ano de 2020 foi uma decorrência automática do crescimento do valor aluno/ano Fundeb do ano 2018 (R$ 3.048,73) para o ano de 2019 (R$ 3.440,29).

Trata-se, portanto, de *ato administrativo vinculado* (determinado por força da "Lei do Piso"), de modo que fixar o piso salarial dos profissionais do magistério da educação básica, assim como conceder a atualização anual desse piso, e mesmo definir o percentual de atualização a ser aplicado, são atos administrativos que independem da vontade ou da discricionariedade do governo federal, ocorrendo invariavelmente a cada mês de janeiro desde o ano de 2009, geralmente acima do índice oficial da inflação, conforme o crescimento do valor aluno/ano Fundeb nos dois exercícios imediatamente anteriores, como se vê: [2]

Ano	Inflação Oficial (IPCA)	Crescimento do PIB	Evolução do Salário Mínimo	**Piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica**
2009	4,31 %	- 0,13 %	12,05 %	Fixado em R$ 950,00
2010	5,91 %	7,53 %	9,68 %	**7,86 %** de reajuste, indo para R$ 1.024,67
2011	6,50 %	3,97 %	6,86 %	**15,94 %** de reajuste, indo para R$ 1.187,97
2012	5,84 %	1,92 %	14,13 %	**22,10 %** de reajuste, indo para R$ 1.450,54
2013	5,91 %	3,00 %	9,00 %	**8,03 %** de reajuste, indo para R$ 1.567,00
2014	6,41 %	0,50 %	6,78 %	**8,32 %** de reajuste, indo para R$ 1.697,39
2015	10,67 %	- 3,55 %	8,84 %	**12,98 %** de reajuste, indo para R$ 1.917,78
2016	6,29 %	- 3,30 %	11,68 %	**11,36 %** de reajuste, indo para R$ 2.135,64
2017	2,95 %	1,06 %	6,48 %	**7,64 %** de reajuste, indo para R$ 2.298,80
2018	3,75 %	1,12 %	1,81 %	**6,81 %** de reajuste, indo para R$ 2.455,35
2019	4,31 %	(não apurado)	4,61 %	**4,17 %** de reajuste, indo para R$ 2.557,74
2020	(não apurada)	(não apurado)	4,48 %	**12,84 %** de reajuste, indo para **R$ 2.886,15**
Acumulado	83,91 %	12,26 %	121,7 %	**203,61 %**

Tais atualizações anuais, sucessivamente concedidas a maior do que o índice da inflação (IPCA), acima do crescimento econômico do país (PIB), acima da variação do salário mínimo e obviamente bem acima do incremento das receitas municipais no mesmo período, têm se constituído em um enorme desafio para as finanças da grande maioria dos municípios, de forma que, em que pese a nobreza de propósitos da política de valorização dos profissionais do magistério da educação básica, cabe à Undime ponderar e alertar sobre a insustentabilidade dessa política nos seus moldes atuais (notadamente do mencionado critério para atualização do piso), em especial no presente cenário de indefinição e insegurança jurídica acerca da continuidade do Fundeb como fonte permanente (e principal) de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino no âmbito das redes municipais (incluindo o pagamento de pessoal).

Para ilustrar quão grave é a situação, destacamos que, atualmente, 91,30% dos municípios utilizam mais de 90% dos recursos do Fundeb para o pagamento de pessoal, o que revela que a política de valorização docente, por mais justa e desejável que seja, precisa se pautar no devido senso de realidade e de responsabilidade orçamentária, levando em consideração que nenhuma conquista social ou classista deve ser edificada sobre o solo instável e precário da falta de equilíbrio fiscal, sob pena de não se viabilizar de forma efetiva e duradoura.

Em sendo mantido nos próximos anos, sem uma definição clara e adequada de financiamento, o atual critério de reajuste do piso levará os municípios a uma situação de insolvência e de violação

[2] Fonte: MEC / IBGE - elaboração própria.

recorrente à Lei Complementar nº 101/ 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), além de inviabilizar os investimentos estruturais necessários para o alcance das metas qualitativas determinadas no Plano Nacional de Educação (PNE), no correlato Plano Estadual e nos Planos Municipais de Educação (PME).

Daí porque a Undime defende como pautas urgentes (e inadiáveis) tanto a redefinição do critério de atualização do piso para os anos vindouros como a aprovação da PEC 15/15 que trata da renovação e reestruturação do Fundeb, haja vista a essencialidade de tornar o piso salarial para os profissionais do magistério público exequível a médio e longo prazos, sem comprometer o investimento necessário à melhoria das redes de ensino e dos respectivos resultados educacionais. Isso perpassa, necessariamente, por tornar permanente um fundo constitucional vocacionado ao suficiente financiamento da educação básica pública, contemplando o aumento progressivo do percentual de complementação da União ao fundo até atingir 40% (que hoje é de 10%), bem como estabelecendo mecanismos redistributivos melhores e mais justos do que os presentes no atual fundo, que está na iminência de acabar.

Se tais pautas públicas não forem enfrentadas com a coragem, com a transparência e com o senso de prioridade e responsabilidade que a situação requer, de nada adiantarão os anúncios midiáticos acerca de pretensos avanços na área da educação, pois restará desnudada a falta de empenho da União (que, a rigor, se dá desde a promulgação do texto constitucional) em dar cumprimento mais efetivo (e não apenas retórico) ao disposto no ***artigo 211, § 1º, da Constituição Federal***, que prescreve o REGIME DE COLABORAÇÃO entre os entes federados e segundo o qual cabe à União *"exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrões mínimos de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao DF e aos Municípios"*.

Mas, além dessa sensível questão do financiamento, há outros aspectos acerca da temática do piso salarial nacional para o magistério público da educação básica que merecem igual atenção e esclarecimentos por parte da Undime, visto que ainda suscitam muitas dúvidas, controvérsias e mesmo equívocos interpretativos, a saber:

Quanto ao valor do piso salarial frente à carga horária assumida pelo professor:

O valor definido e divulgado anualmente a título de piso salarial nacional para o magistério público da educação básica (que a partir de janeiro de 2020 passou para R$ 2.886,15) é o **valor referencial** a ser considerado para professores com formação em nível médio e jornada de trabalho de 40 horas semanais.

Ocorre que decisões judiciais isoladas (já superadas nos tribunais superiores) e mesmo alguns municípios chegaram a entender a Lei do Piso na perspectiva de que nenhum professor (independentemente de sua carga horária) pudesse receber salário menor do que o valor definido como piso, entendendo ser devida uma complementação quando o salário não atingisse o valor do piso.

Porém, tal equívoco interpretativo foi dirimido quando o STF fixou entendimento de que o valor definido como piso é o valor mínimo que um professor com formação em nível médio deve receber por 40 horas de trabalho semanais ou 200 horas mensais, considerando que a Lei n° 11.738/2008 estabelece a regra da proporcionalidade do valor do piso conforme a carga horária assumida pelo professor. Assim como a Constituição Federal (artigo 7º, inciso V) prescreve o direito ao piso salarial "*proporcional à extensão e à complexidade do trabalho*".

Isto posto, não há obrigatoriedade de pagar o referido valor de piso salarial a professores cuja jornada laboral seja inferior a 40 horas semanais ou 200 mensais. Seguem os valores a serem observados a título de piso salarial em 2020, conforme a jornada de trabalho do professor:

- R$ 2.886,15 para carga horária de 40 horas semanais ou 200 horas mensais;
- R$ 2.164,61 para carga horária de 30 horas semanais ou 150 horas mensais;
- R$ 1.803,84 para carga horária de 25 horas semanais ou 125 horas mensais;
- R$ 1.443,08 para carga horária de 20 horas semanais ou 100 horas mensais.

Quanto ao fato de que a atualização do valor do piso salarial não implica em reajuste linear na tabela salarial de toda a carreira:

É muito recorrente, sempre que se anuncia um novo percentual de atualização do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica que tal atualização seja entendida e divulgada como se fosse um "ganho salarial" a ser aplicado indistintamente em favor de todos os professores da rede, pretendendo-se aplicar o índice respectivo (12,84%, no caso deste ano) de forma linear sobre todos os valores da tabela de vencimentos da carreira do magistério público.

Há quem sustente a tese de que, a partir do índice anunciado anualmente a título de atualização do piso, se promova um aumento em cadeia, no mesmo índice, a todos os professores da rede.

Contudo, não existe fundamento legal nessa interpretação da lei do piso, visto que a própria Lei n° 11.738/2008 (conforme entendimento do STF fixado na ADI 4167) deixa claro tratar-se de valor abaixo do qual não pode ser fixado o **vencimento inicial** da carreira, ou seja, o vencimento inicial de carreira não pode ser inferior ao valor do piso, mas isso não implica que os vencimentos superiores ao inicial precisem ser reajustados na mesma proporção.

De fato, o vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica se vincula ao valor do piso nacional (já que nas ADI´s 4167 e 4848 o STF firmou entendimento de que a União tem competência para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica).

Acima do vencimento inicial, porém, a definição dos demais vencimentos da carreira docente, assim como a periodicidade e os índices a serem aplicados não são vinculados, definidos e/ou afetados pelo piso nacional, devendo ser definidos em legislação específica local (na lei que estabelece o Estatuto e/ou o Plano de Carreira dos servidores do município), nos termos da autonomia política, financeira e administrativa que a Constituição Federal (artigo 30, incisos I e II) assegura aos municípios, outorgando-lhes competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e estadual, no que couber, incluindo legislar sobre seu quadro de pessoal, carreira e remuneração de servidores.

Inclusive, há que se esclarecer que o índice de atualização do piso nacional definido anualmente (12,84% em 2020) não precisará ser concedido aos professores (mesmo em início de carreira) que, no ano de 2019, já recebiam valor superior aos R$ 2.886,15 para carga horária de 40 horas semanais ou 200 horas mensais. Ou seja, se o município pagou, no ano anterior, mais do que o valor do piso estabelecido para este ano, não está obrigado a conceder atualização em igual percentual ao do piso salarial nacional do magistério.

Entretanto, no momento em que o município for avaliar se o índice de atualização do piso salarial nacional deve ser aplicado (ou não) aos docentes da rede municipal em início de carreira (considerando o exposto no parágrafo anterior), há que se ter a cautela de considerar, também, que, no supracitado julgamento da ADI 4167, o STF declarou que o valor do piso salarial nacional do magistério público da educação básica incide sobre o vencimento-base da carreira e não sobre a remuneração global.

Isso implica dizer que, de acordo com a interpretação dada pelo STF a partir da ADI 4167 acerca do artigo 2º da Lei 11.738/2008, não se admite que, para atingir o valor do piso, sejam computadas as vantagens pecuniárias pagas a qualquer título, devendo ser considerado apenas o valor do vencimento-base (e não da remuneração total: vencimento + vantagens).

Em suma:

O município deve assegurar a todos os profissionais do magistério da educação básica que integrem sua rede (independente da nomenclatura do cargo ou emprego público e, ainda, do tipo de vínculo) o pagamento do valor do piso salarial nacional como vencimento inicial mínimo (R$ 2.886,15 para carga horária de 40 horas semanais ou 200 horas mensais, sendo que para cargas horárias inferiores devem ser observados os valores das proporcionalidades mencionadas nesta nota técnica).

O percentual de atualização definido para o piso salarial nacional em 2020 (12,84%) não precisa ser necessariamente concedido aos professores que já recebem mais do que o valor do piso, pois, em relação a esses profissionais, a lei do piso nacional não vincula a administração municipal a conceder reajustes em período ou percentual similares, cabendo, neste caso, negociação e normatização local, conforme o Estatuto dos Servidores Municipais e o Plano de Carreira docente instituído (se houver), atentando-se à realidade orçamentária do município e aos limites de gastos com pessoal estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

GABINETE DA PRESIDÊNCIA, em Brasília-DF,
aos 23 dias do mês de janeiro do ano de 2020.

LUIZ MIGUEL MARTINS GARCIA
Dirigente Municipal de Educação de Sud Mennucci/SP
Presidente da Undime