

2

IMPACTO DA LEI DO PISO SALARIAL DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NAS FINANÇAS MUNICIPAIS¹¹

1. Estimativas de impacto da Lei do Piso Salarial em junho de 2008

Antes de ser promulgada a Lei nº 11.738/2008, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, a Confederação Nacional de Municípios realizou uma pesquisa em 512 Municípios brasileiros, em junho de 2008. Nesta pesquisa, foram consideradas as médias salariais do magistério público referentes às diversas jornadas de trabalho dos profissionais com formação em nível médio e superior.

Nosso objetivo era analisar o impacto da Lei do Piso Salarial nas finanças municipais, a partir dos dados coletados junto a todos os Municípios brasileiros. Porém, dada a urgência das informações face à promulgação da lei, a coleta de dados foi processada com o número de 512 Municípios respondentes. Os dados coletados referiram-se ao valor do salário/vencimento-base praticado nos Municípios, de acordo com a formação dos professores e jornada de trabalho.

Para análise do impacto financeiro do piso salarial foram consideradas dois cenários. O primeiro (*Tabela 1*) estimou o custo a partir da média dos 512 Municípios da amostra e o segundo (*Tabela 2*), pela média dos 398 Municípios da amostra que possuem salários abaixo do valor do piso de R\$ 950,00 para uma jornada de 40h e proporcional para as outras jornadas.

1.1 Primeiro cenário

O resultado da primeiro cenário mostra um custo adicional da implementação do valor integral do piso de R\$ 1,8 bilhão, em que a folha de pagamento crescerá de R\$ 10,9 bilhões para R\$ 12,7 bilhões, considerando que existe cerca de 525,2 mil funções docentes em nível médio e 705,3 mil em nível superior nas redes municipais em todo país, conforme os dados do Censo Escolar/2006.¹²

Tal resultado deve-se às médias salariais encontradas que variaram entre R\$ 501,63 e R\$ 760,21 para professores com nível médio e entre R\$ 636,68 e R\$ 945,77 para professores com nível superior. A estimativa indica que essas médias salariais são influenciadas pelos valores dos Municípios que já praticam salários superiores aos pisos de cada jornada de trabalho, e, por sua vez, tendem a subestimar o custo adicional para a implementação do piso.

11 Estudo realizado em junho de 2009.

12 Os dados disponíveis sobre a quantidade de funções docentes referem-se ao Censo Escolar/2006, em razão de não se encontrarem disponibilizados no Sistema de Estatísticas Educacionais – EdudataBrasil os dados referentes a 2007.

Tabela 1 – Estimativa de custo pelas médias de todos os Municípios da amostra					
Jornada (h)	Nível Médio		Nível Superior		Custo anual
	Piso Integral	Salário Médio	Piso Integral	Salário Médio	
40	1.000,00	760,21	1.244,09	945,77	1.215.706.684
30	750,00	556,45	968,50	718,56	340.403.899
25	625,00	522,76	801,26	670,19	290.742.496
20	500,00	501,63	634,61	636,68	0
Total	668,61	575,36	861,68	736,28	1.846.853.080

Fonte: Estudos Técnicos/CNM

Como em 2009, de acordo com a nova lei, devem ser pagos dois terços (2/3) da diferença entre o valor atual dos salários e o valor do piso atualizado, os salários de professores com formação em nível médio saltariam de R\$ 760,21 para R\$ 786,88 e dos com formação em nível superior os salários passariam de R\$ 945,77 para R\$ 1.144,65. Esse valor elevaria o total da folha para R\$ 12,2 bilhões, gerando um adicional de R\$ 1,2 bilhão nas despesas com pessoal do magistério.

1.2 Segundo cenário

O segundo cenário aponta um cálculo que gera um custo adicional de R\$ 2,4 bilhões para integralização do valor do piso, maior que o encontrado na primeira estimativa, pois a folha de pagamento saltaria de R\$ 5,2 bilhões para R\$ 7,6 bilhões. Esses dados se aproximam do que se imagina ser a realidade a ser vivenciada por Municípios menores e mais pobres.

Nesses Municípios, as médias salariais encontradas variam entre R\$ 393,02 e R\$ 620,83 para professores com nível médio e jornada de 40 hs e entre R\$ 479,65 e R\$ 798,85 para professores com nível superior. Para o cálculo do impacto, utilizou-se a proporção de 60% do total dos professores com formação em nível médio e 70% para os de nível superior, já subtraídos 15% dos professores das redes municipais das capitais, cujo resultado é de cerca de 267,8 mil funções docentes com formação em nível médio e 419,6 mil em nível superior.

Tabela 2 - Estimativa de custo pelas médias dos Municípios abaixo do piso					
Jornada (hs)	Nível Médio		Nível Superior		Custo anual
	Piso Integral	Salário Médio	Piso Integral	Salário Médio	
40	1.000,00	620,83	1.244,09	798,85	1.334.716.490
30	750,00	470,66	968,50	609,31	300.664.124
25	625,00	452,86	801,26	593,05	355.871.902
20	500,00	393,02	634,61	479,65	431.936.544
Total	668,61	482,68	861,68	616,26	2.423.189.060

Fonte: Estudos Técnicos/CNM

A partir de 2009, os salários de professores com jornada de 40h e formação em nível médio deveriam saltar de R\$ 620,83 para R\$ 873,61 e de R\$ 798,85 para R\$ 1.095,68 para os com formação em nível superior. Com o aumento de 2/3 da diferença entre o salário praticado e o valor do piso, a folha de pagamento saltaria de R\$ 5,2 bilhões para R\$ 6,8 bilhões, gerando um adicional de R\$ 1,6 bilhões.

Essa realidade mostra que é imprescindível o aporte de recursos financeiros capazes de arcar com essa nova despesa. Os recursos do Fundeb não serão suficientes, em muitos Municípios, para o pagamento

da folha do magistério e a complementação da União é insuficiente para que os Municípios possam assegurar o cumprimento do valor do piso salarial.

2. O impacto financeiro da Lei do Piso após a Medida cautelar proferida pelo STF em razão da ADI 4167¹³

Em junho de 2009, foi realizada uma nova pesquisa, desta vez junto a 1.851 Municípios brasileiros, em que foram consideradas as médias de remuneração do magistério público nas diversas jornadas de trabalho.

Desta vez, considerou-se o conceito de piso como remuneração (vencimento acrescido de vantagens), definido no art. 3º, § 2º até 31/12/2009 e mantido pela Medida Cautelar do STF, a partir de 2010.

A pesquisa mostrou que, em 2009, para dar cumprimento à lei, está sendo exigido dos Municípios um custo adicional significativo em suas folhas de pagamento, mesmo considerando a inclusão das vantagens pecuniárias no cálculo do piso salarial.

Para o estudo, foi utilizada a média da remuneração praticada por 622 Municípios da amostra com valores abaixo do piso de R\$ 950,00 para uma jornada de 40h e proporcional para as demais jornadas. Para o cálculo da remuneração foi considerado o vencimento inicial dos professores com nível médio acrescido da gratificação de Regência de Classe. Para profissionais com formação em nível superior, foi utilizado, além da gratificação de Regência de Classe, o adicional por titulação. Não há como precisar as demais vantagens em relação à quantidade de professores, razão pela qual não foram consideradas.

2. 1 Resultado das estimativas de custo adicional

Para que o valor do piso seja integralizado, seria necessário um adicional anual de **R\$ 267,9 milhões**, pois a folha de pagamento saltaria de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 1,6 bilhão. As médias das remunerações encontradas, das diferentes jornadas, variaram entre R\$ 428,84 e R\$ 738,01 para professores com nível médio e entre R\$ 436,30 e R\$ 779,76 para professores com nível superior (*Tabela 3*).

Jornada (h)	Nível Médio		Nível Superior		Custo adicional anual
	Piso Integral	Média da Remuneração	Piso Integral	Média da Remuneração	
40	950,00	738,01	950,00	779,76	131.474.941,98
30	712,50	572,82	712,50	617,30	62.140.157,58
25	593,75	516,08	593,75	538,53	41.991.229,83
20	475,00	428,84	475,00	436,30	32.382.966,11
Total					267.989.295,50

Fonte: CNM

Se considerarmos a pesquisa realizada em 2008, a nova análise dos dados (*Tabela 4*) foi feita considerando apenas a diferença a ser paga entre os salários praticados e o valor do piso definido nacionalmente

13 Critérios:

a) Piso Salarial de 2009 no valor de R\$ 950,00, conforme orientações emanadas do MEC, por meio de ofício nº 907/2009 e orientações da Advocacia-Geral da União de 26/6/2009, em que esclarecem que a decisão proferida pelo STF na Medida Cautelar da ADI acarretou efeitos diretos na Lei, pois ao retirar a eficácia da expressão "passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008" prevista no caput do art. 3º da Lei, "o STF deixou cristalizada a data de 1º de janeiro de 2009 para o cálculo das obrigações relativas ao piso salarial – tanto para fins de exigibilidade, quanto de período de apuração, o que significa dizer que o ano de 2008 não pode ser tomado como base para qualquer cálculo incidente sobre o piso".

b) Os cálculos relativos aos professores com formação em nível superior permanecem iguais aos dos professores com formação em nível médio, em razão de a Lei do Piso definir apenas um único piso salarial, não impondo aos gestores a obrigatoriedade de alteração dos vencimentos iniciais da carreira para os detentores de curso superiores. Além disso, a decisão do STF considera como referência do piso a remuneração e não-vencimento inicial da carreira.

para professores com formação em nível médio, única categoria com piso estabelecido em Lei.

Tomando como referência as médias salariais informadas, a nova análise revelou um custo adicional na folha de pagamento dos professores que recebem abaixo do piso em torno de R\$ 1 bilhão. As médias salariais dos professores com nível médio variavam entre R\$ 393,02 e R\$ 620,83 e entre R\$ 479,65 e R\$ 798,85 para professores com nível superior (Tabela 4).

Assim, é possível verificar uma diferença do impacto de R\$ 1,4 bilhão nos resultados da pesquisa de 2008 (Tabela 2) comparados com os dados reanalisados em 2009 (Tabela 4), uma vez que não se considerou percentuais de diferenciação dos salários em razão da titularidade dos professores.

Tabela 4 – Estimativa de custo adicional pelas médias salarial abaixo do piso (pesquisa 2008)					
Jornada (h)	Nível Médio		Nível Superior		Custo adicional anual
	Piso Integral	Média salarial	Piso Integral	Média salarial	
40	950,00	620,83	950,00	798,85	632.019.083,64
30	712,50	470,66	712,50	609,31	144.068.288,10
25	593,75	452,86	593,75	593,05	101.386.605,40
20	475,00	393,02	475,00	479,65	123.906.003,69
Total					1.001.379.980,84

Fonte: CNM

Ao comparar os resultados das duas pesquisas, verifica-se que quando se considera a remuneração como referência do piso, em vez do vencimento, o impacto financeiro para integralização do valor do piso é 73% menor, quando comparado com o resultado da 1ª pesquisa.

Isso significa, em termos absolutos, R\$ 733 milhões a menos no custo adicional da folha de pagamento dos Municípios que praticam remuneração abaixo do valor do piso.

Destaca-se que a medida cautelar do Supremo Tribunal Federal – STF em que considera, para 2010, piso salarial como remuneração, é decisiva para que o impacto financeiro nos gastos com pessoal do magistério não prejudique as finanças públicas e gere o descumprimento das regras estabelecidas pela LRF.

O custo adicional na folha de pagamento é um fato. Entretanto, a preocupação dos Municípios se agrava, uma vez que a complementação da União ao piso contemplará menos de 1% dos Municípios e deixará a grande maioria das administrações municipais sem esse aporte de recursos.

Essa realidade mostra que é imprescindível o aporte de recursos financeiros adicionais capazes de arcar com essa nova despesa. Os recursos do Fundeb não serão suficientes para o pagamento da folha do magistério, pois aproximadamente 97% dos Municípios investem, em média, 73% dos recursos do fundo com o pagamento da folha do magistério, e a complementação da União é insuficiente para que os Municípios possam assegurar o cumprimento do valor do piso salarial.

3. A Lei do Piso após o julgamento da ADI 4167

Em 29 de outubro de 2008, foi ajuizada a ADI 4.167 questionando alguns dispositivos da Lei do Piso pelos governadores do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará. São eles:

- § 1º do artigo 2º, que define o piso salarial nacional como vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica;
- § 4º do artigo 2º, que obriga o cumprimento máximo de 2/3 da jornada de trabalho do professor com atividades de interação com o educando;

- artigo 3º, *caput*, e incisos II e III, que dispõem sobre o acréscimo de 2/3 da diferença entre o valor do piso e o vencimento inicial a partir de janeiro de 2009 e determina a integralização do piso, como vencimento inicial, a partir de janeiro de 2010;
- artigo 8º, que determina a vigência da lei a partir de sua data de publicação.

A justificativa para ação foi, principalmente, o fato de a lei federal transformar o piso salarial em vencimento básico e diminuir a jornada de trabalho dos professores dentro das salas de aula, extrapolando a ideia inicial de fixação do piso salarial da carreira, conforme determina a Emenda Constitucional nº 53/2006.

Para os requerentes da ADI, a lei na forma como foi sancionada, além de não ser clara no que se refere ao amparo orçamentário suficiente para os entes federados, causará despesas com as quais muitos Estados e Municípios não conseguirão arcar.

3.1 O que muda na Lei do Piso com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)

O STF, ao analisar, em 17/12/2008, a ADI contra dispositivos da lei do piso, decidiu por medida cautelar atender parcialmente aos questionamentos apresentados. Assim, as alterações na Lei 11.738/2008 são as seguintes:

3.1.1 Mudança do conceito do Piso Salarial

A decisão altera a interpretação do art. 3º da lei 11.738/2008, em que o piso passa a ser considerado como a remuneração devida aos profissionais do magistério, a partir de 2010. Isso representa que o valor estabelecido em lei, passaria a ser composto pelo vencimento básico (salário) acrescido das vantagens pecuniárias estabelecidas em lei. Portanto, para a integralização do piso, em 2010, será utilizada para cálculo essa remuneração e não mais o vencimento inicial da carreira.

Ressalta-se que, em 2009, a própria lei admite para o cômputo do piso que sejam compreendidas as vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título (§ 2º do art. 3º).

3.1.2 Suspensão das horas-atividades

Foi suspenso o § 4º do art. 2º da Lei do Piso, que determina o máximo de 2/3 da jornada de trabalho dos professores para atividades com os alunos. Com isso, os entes federados passam a ter autonomia para definir o tempo de permanência do professor em sala de aula.

As decisões do STF proferidas por medida cautelar, publicadas em fevereiro de 2009, produzem efeitos até o julgamento de mérito da ação, em que poderão ser confirmadas ou não.

4. Complementação da união ao piso salarial nacional

A Lei do Piso Salarial nº 11.738/2008 estabelece em seu art. 4º que a União complementarará a integralização do valor do piso de Estados e Municípios, que se dará a partir de 2010.

Esse apoio financeiro terá como fonte de recursos o limite de 10% (dez por cento) do valor total que a União coloca no Fundeb a título de complementação, que podem ser direcionados a programas voltados à melhoria da qualidade da educação. Alternativamente, podem ser utilizados para integralização do valor do piso salarial.

Em 2010, estima-se que Estados e Municípios contribuam para o Fundeb com cerca de R\$ 80 bilhões, em que serão acrescidos R\$ 8 bilhões do governo federal a título de complementação ao Fundo. Considerando esses montantes, os 10% que poderão ser destinados a programas de qualidade, inclusive à complementação ao piso, representarão R\$ 800 milhões em 2010.

Desde 2007, a parcela dos 10% é distribuída integralmente entre os Estados que têm direito à complementação da União no Fundeb, pois não têm sido definidos pela Comissão Intergovernamental do Fundeb programas direcionados à melhoria da qualidade da educação básica.

Pelas regras do Fundeb, os recursos da complementação da União beneficiam somente os Estados em que o valor aluno/ano não alcança o mínimo definido nacionalmente. Em 2009, são contemplados nove Estados – AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI, um total de 1.755 Municípios. Em 2010, essa situação não sofreu mudanças, visto que esses Estados mantêm-se na condição de beneficiários dos recursos federais no Fundeb.

Como a Lei do Piso estabelece que parte do valor total da complementação da União ao Fundeb seja destinada à integralização do valor do piso salarial nacional, o Ministério da Educação – MEC publicou no dia 29/5/2009 a regulamentação, por meio da Portaria nº 484/2009, das normas para apresentação dos pedidos de complementação da União para o cumprimento do valor do piso.

De acordo com a referida portaria, apenas os Estados e os Municípios que recebem a complementação da União ao Fundeb poderão apresentar o pedido de recursos complementares, condição que restringe o universo de atendimento para os 1.755 Municípios, o que representa 31,5% do conjunto dos Municípios brasileiros.

Além disso, Estados e Municípios devem atender, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – aplicar pelo menos 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, de acordo com os dados apurados pelo Siope;

II – preencher completamente as informações requeridas pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – Siope;

III – cumprir o regime de gestão plena dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (§ 5º, art. 69 da LDB), ou seja possuir o órgão da educação como gestor dos recursos; e

IV – apresentar planilha de custos detalhada, demonstrando a necessidade e a incapacidade para o cumprimento do valor do piso;

V – apresentar majoritariamente matrículas na zona rural, conforme apurado no censo anual da educação básica.

Caso os recursos da complementação da União ao Fundeb destinados à integralização do valor do piso não sejam integralmente repassados, os recursos remanescentes serão repassados aos Municípios beneficiados pela complementação da União, desde que eles tenham preenchido o Siope e que tenham apresentado planilha de custos demonstrando a necessidade e a incapacidade para o cumprimento do valor do piso.¹⁴

4.1 Estimativa dos Municípios com condições para solicitar a complementação da União

Para o levantamento dos possíveis Municípios que reuniriam condições para solicitar os recursos federais para a integralização do piso salarial, em 2010, tomamos como base os dados referentes a 2008, tanto em relação aos Estados que recebem a complementação da União no Fundeb, como às informações do Siope e às matrículas constantes do Censo Escolar.

O levantamento preliminar referiu-se a duas dos cinco critérios que puderam ser verificados nos documentos oficiais publicados no Siope – a aplicação de mais de 30% em MDE e as matrículas majoritárias na zona rural –, pois não existe base de dados disponível sobre os Municípios que possuem o órgão da educação como gestor pleno dos recursos da Educação, nem há como estimar quantos Municípios terão suas planilhas de custo aprovadas pelo MEC, comprovando a necessidade e a incapacidade de cumprir o valor do piso.

14

Artigo 3º, parágrafo único, da Portaria 484/2009.

Tabela 5

Nº Municípios* com matrículas majoritariamente na área rural	
AL	27
AM	45
BA	191
CE	62
MA	124
PA	73
PB	70
PE	49
PI	113
Total	754

Fonte: Censo Escolar 2008 – Elaboração CNM

Tabela 6

Nº Municípios* preencheram Siope	
AL	90
AM	36
BA	348
CE	179
MA	158
PA	88
PB	207
PE	169
PI	148
Total	1.423

Fonte: Siope 2008 (acesso 4/8/2009) – Elaboração CNM

Tabela 7

Nº Municípios* que aplicaram 30% ou mais em MDE	
AL	12
AM	4
BA	88
CE	28
MA	32
PA	17
PB	71
PE	29
PI	50
Total	331

Fonte: Siope 2008 (acesso 4/8/2009) – Elaboração CNM

Dos 1.755 Municípios dos nove Estados, 1.423 preencheram as informações do Siope. Desse total, 331 aplicaram em 2008 mais de 30% das receitas em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE e 754 Municípios possuem majoritariamente matrículas na zona rural.

Tabela 8

Municípios que recebem Complem. da União ao Fundeb/2009	Municípios que preencheram Siope/2008	Municípios que aplicaram 30% ou mais em Educação Siope/2008	Municípios c/ matrículas majoritárias na área rural (Censo/2008)	Municípios que atendem os 3 requisitos
1.755	1.423	331	754	129

Tabela 9**Nº Municípios que atendem aos requisitos Siope (30% em MDE e preenchimento do sistema) e matrícula**

AL	5
AM	4
BA	35
CE	9
MA	17
PA	7
PB	21
PE	8
PI	23
Total	129

Fonte: Censo/20008, Siope/2008 – Elaboração CNM

Como o atendimento dos critérios é cumulativo, ao proceder ao cruzamento dessas informações, levando em conta os dados oficiais, **o levantamento aponta que apenas 129 atendem aos três critérios**, o que representa 7,4% do universo de Municípios abrangidos pela Portaria (total dos 1.755 dos nove Estados) e, se considerarmos os 5.563 Municípios brasileiros, apenas 2,3% reuniriam condições para solicitar recursos complementares da União para pagamento do piso, sem considerar um quarto requisito, o da gestão plena dos recursos da educação.

Mas, junto a esses 129 Municípios, foi realizada uma consulta sobre o atendimento do requisito “regime de gestão plena dos recursos da educação” e verificou-se que apenas 26 possuem o órgão da educação como gestora plena dos recursos. Ou seja, apenas 0,5% dos Municípios brasileiros estariam dentro dos critérios para receber os recursos federais para complementação do piso.

Cabe ressaltar que esse resultado ainda dependeria da análise a ser realizada pelo MEC no que se refere às planilhas de custo.

4.2 Principais preocupações e conclusões

O apoio financeiro da União não é para todos. Primeiramente, serão considerados, pelas regras estabelecidas, apenas 0,5% dos Municípios brasileiros com condições de pleitear os recursos.

Desta forma, os gestores municipais continuarão enfrentando dificuldades para cumprir a Lei do Piso sem afetar o equilíbrio das contas públicas e o respeito à LRF.

A parcela mínima de 60% do Fundeb não é suficiente para pagamento do magistério, uma vez que 97% dos Municípios destinam cerca de 73% dos recursos do Fundo para essa despesa (R\$ 25 bilhões da receita municipal no Fundo, efetivamente realizada em 2008).

Mesmo que a assistência financeira da União fosse destinada integralmente aos Estados que recebem a complementação no Fundeb, ainda assim, teríamos 3.808 de 17 Estados sem esse aporte de recursos federais. Portanto, a “ajuda financeira” não é tão fácil como parece e nem tão simples, pois uma parcela mínima de Municípios reúne condições de pleitear a complementação da União para integralização do valor do piso salarial nacional em 2010.

Não se pode pensar que 100% do Fundeb, ou a totalidade dos 25% da educação, é destinada exclusivamente para pagar salários, pois é preciso também investimentos em outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, como construção e reforma de escolas, transporte escolar, aquisição de material didático-escolar, formação de professores, entre outros.