

A Lei nº 11.738/2008 – Piso Nacional do Magistério Público

Breve Histórico

• A Lei do piso

O Piso Salarial Profissional Nacional dos Profissionais do magistério público da educação básica foi instituído pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamenta o inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

De acordo com a Lei, consideram-se profissionais do magistério aqueles que exercem “atividade de docência, ou suporte à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais” 1.

O piso nacional é estabelecido para a formação em nível médio, na modalidade normal, como valor abaixo do qual não pode ser fixado o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para jornada de no máximo 40 (quarenta) horas semanais, proporcional, pois, às demais jornadas de trabalho.

Entretanto, a Lei estabeleceu processo de implantação progressiva do piso nacional, prevendo seu pagamento, até 31 de dezembro de 2009, como remuneração mínima, compreendendo todas as vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título.

Ao mesmo tempo, a Lei previu que, também até 31 de dezembro de 2009, deveriam ser elaborados ou adequados os planos de carreira e remuneração do magistério, de forma a tornar possível o pagamento do piso nacional do magistério público da educação básica como vencimento inicial ou básico das carreiras.

A Lei determinou, ainda, que o piso nacional do magistério público da educação básica é atualizado anualmente em 1º de janeiro, de acordo com o mesmo percentual de crescimento do valor aluno/ano nacional do Fundeb referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, nos dois anos anteriores.

Por fim, segundo dispositivo da Lei nº 11.738/2008 na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.

¹ Art.2º parágrafo 2º da Lei 11.738/2008



• Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4167

Em outubro de 2008 os governadores do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará, ajuizaram a ADI 4167 questionando alguns dispositivos da lei do piso.

A justificativa para ação foi, principalmente, o fato de a lei federal transformar o piso salarial em vencimento básico e de reduzir a parte da jornada de trabalho dos professores destinada à sala de aula, extrapolando a ideia inicial de fixação do piso salarial, conforme determina a Emenda Constitucional nº 53/2007.

No julgamento liminar da ADI 4167, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu, temporariamente, os dispositivos legais que determinavam o cumprimento de, no máximo, dois terços da carga horária do professor em atividades com os alunos e o pagamento do piso como vencimento inicial da carreira a partir de 2010. Portando, de acordo com a decisão, até o julgamento final da ação o piso mantinha-se como remuneração mínima, composta pelo salário base juntamente com as vantagens.

Para a CNM, a liminar do STF foi uma conquista, pois reduziu o impacto financeiro que os Municípios teriam com o pagamento do piso salarial como vencimento e a diminuição do tempo de permanência do professor em sala de aula.

No julgamento final da ADI 4167/2008 em abril de 2011, os ministros do STF declararam a constitucionalidade dos dois dispositivos da Lei 11.738/2008 questionados naquela ADI. Entretanto, decidiram que os efeitos da Lei do piso nacional do magistério seriam retroativos à data do julgamento de mérito da ADI 4167/2008. Assim, o piso passa a vigorar como vencimento inicial da carreira somente a partir de 27 de abril de 2011, ou seja, de janeiro de 2010 a 26 de abril de 2011, Estados e Municípios que computavam as vantagens pecuniárias - gratificações e adicionais - no cálculo do piso não estavam descumprindo a lei federal.



• Atualização do valor do piso – PL 3776/2008

Apesar de ter sancionado o dispositivo com o critério de atualização anual do valor do piso presente na Lei 11.738/2008, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, no dia 23/7/2008, o PL 3.776/2008, propondo o reajuste do valor do piso com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Entretanto, esse Projeto de Lei continua em tramitação no Congresso. Inicialmente, a Câmara dos Deputados aprovou o texto original do Executivo, mas o Senado Federal aprovou Substitutivo com a solução defendida pela CNTE, que mantém o critério de reajuste da Lei 11.738/2008, com alteração do mês de janeiro para maio de cada ano, a fim de viabilizar a consideração do percentual consolidado (e não apenas estimado) de variação do valor aluno/ano verificado entre os dois exercícios imediatamente anteriores ao qual será aplicada a atualização do valor do piso nacional do magistério.

De volta à Câmara, embora três comissões permanentes daquela Casa Legislativa tenham aprovado o Substitutivo do Senado, a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) terminou por aprovar, por unanimidade, parecer do Deputado José Guimarães (PT/CE) pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária desse Substitutivo.

Segundo o regimento da Câmara, o PL original do Executivo seria então enviado à sanção presidencial, a não ser que fosse apresentado recurso para sua apreciação pelo plenário da Casa. De fato, sob a liderança da Deputada Fátima Bezerra (PT/RN), em 15 de dezembro de 2011 foi apresentado recurso ao plenário da Câmara contra a decisão terminativa da CFT ao Projeto de Lei 3.776/2008. Em consequência, desde então, esse recurso encontra-se pronto ser incluído na pauta do plenário da Câmara dos Deputados.

A utilização do INPC substitui o percentual de crescimento do valor mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb, que gerou preocupações e dúvidas por parte dos Municípios.

Na realidade, em primeiro lugar, o critério de reajuste do piso previsto na Lei 11.738/2008 é tecnicamente impossível de ser aplicado: prevê atualização no mês de janeiro de cada ano pela variação do valor aluno/ano do Fundeb nos dois anos anteriores, mas o valor do ano imediatamente anterior somente é conhecido no mês de abril subsequente.

Em segundo lugar, à medida que o valor por aluno/ano do Fundeb resulta da divisão da receita dos impostos que compõem o Fundo pela matrícula e como há redução das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental urbano em decorrência do decréscimo ano a ano do número de nascimentos no país, o critério atual de atualização



do valor do piso nacional dos professores tem implicado reajustes acima da inflação acumulada do ano anterior e também acima do crescimento da receita do próprio Fundeb.

No debate sobre o reajuste do piso do magistério, foram apresentadas propostas de critérios intermediários entre o previsto na Lei e o INPC. O primeiro critério intermediário foi sugerido, em 31 de outubro de 2012, pela Comissão instituída na Câmara dos Deputados, sob a liderança da Deputada Fátima Bezerra (PT/RN), e consiste no reajuste anual do piso no mês de maio com base no INPC acumulado do ano anterior acrescido de 50% do percentual de crescimento da receita nominal do Fundeb nos dois anos anteriores à atualização do valor do piso.

O segundo critério intermediário foi encaminhado à Presidência da República, em ofício datado de 9 de setembro de 2013, pelos governadores dos Estados e do Distrito Federal, e consiste na variação acumulada do INPC nos doze meses anteriores à data do reajuste, acrescida de 50% do crescimento real (em lugar de crescimento nominal) da receita do Fundeb nos dois anos anteriores, com reajustes anuais no mês de maio.

Projeção do valor do piso do magistério para 2017 conforme os 4 critérios de reajuste em discussão

Valor do Piso 2016	Lei 11.738/08: cresc. valor aluno/ano Fundeb 2014 em relação a 2013 - Piso 2017		PL 3776/08, do Executivo: INPC 2016		1º critério Intermediário: INPC + 50% da Receita Nominal do FUNDEB		2º critério Intermediário: INPC + 50% da Receita Real do FUNDEB	
	%	Valor	% *	Valor	%	Valor	%	Valor
2.135,64	7,64%	2.298,83	7,20%	2.289,41	10,15%	2.352,37	8,98%	2.327,33

Entretanto, um desses critérios intermediários somente pode ser adotado por meio de Medida Provisória da Presidência da República, pois, segundo o regimento do Congresso Nacional, não é mais possível a apresentação de novo texto ao Projeto de Lei 3.776/2008, na forma de Emenda ou Substitutivo. A decisão do plenário da Câmara dos Deputados é limitada a aprovar o texto original do Executivo ou o Substitutivo do Senado Federal.

Nesse contexto, a CNM reafirma sua posição em defesa da aprovação do texto original do Projeto de Lei 3.776/2008, do Executivo, com a adoção do INPC para o reajuste anual do piso nacional dos professores, por ser o mais viável para as finanças municipais e por entender que aumentos reais nos vencimentos devem ser negociados entre o governo de cada Ente federado e o respectivo magistério.



Ao mesmo tempo, entende que a Lei vigente vem gerando insegurança jurídica e conflitos sindicais, com greves de professores em todo o país em dimensão antes desconhecida. Esse processo tem acarretado consequências indesejáveis na regularidade da oferta e na qualidade da educação pública oferecida às crianças e jovens brasileiros.

Por fim, a CNM manifesta sua disposição ao diálogo a fim de que sejam construídas soluções para a questão da remuneração do magistério público, diálogo que entende deva ser coordenado e mediado pelo governo federal e pressupõe o cumprimento da Lei 11.738/2008 também quanto à complementação da União para pagamento do piso dos professores àqueles Entes federados que, cumprido o mínimo constitucionalmente vinculado de recursos para a educação, comprovem não dispor de condições orçamentárias para pagar o piso salarial nacional ao seu magistério público.

Impacto do piso

Desde a aprovação da Lei, a CNM vem estimando o impacto financeiro no conjunto dos Municípios brasileiros. Para isso, a entidade realizou pesquisas diretamente com os Municípios e cálculos baseados em fontes de informações primárias para elaborar as estimativas apresentadas a seguir.

No primeiro ano de implantação do piso com o valor de R\$ 950,00, o impacto estimado foi de R\$ 2,434 bilhões. Em 2010, com o piso no valor de R\$ 1.024,02, o impacto estimado foi de R\$ 4,892 bilhões. Em 2011, com o piso em R\$ 1.187,02, o impacto foi de R\$ 5,457 bilhões. Em 2012, com o piso em R\$ 1.451,00, o impacto foi de R\$ 5,4 bilhões. Em 2013, com o piso a R\$ 1.567,00, o impacto foi de R\$ 5,3 bilhões. E em 2014, com o piso a R\$ 1.697,38, o impacto foi de R\$ 4,1 bilhões.

Tabela: Valor do Piso, Crescimento e o valor do Impacto

Ano	Valor do Piso	Crescimento (%)	Impacto (Bilhões)
2009	950,00		2,434
2010	1.024,02	7,79%	4,892
2011	1.187,02	15,92%	5,457
2012	1.451,00	22,24%	5,400
2013	1.567,00	7,99%	5,300
2014	1.697,39	8,32%	4,100
2015	1.917,78	12,98%	6,878
2016	2.135,64	11,36%	6,787
2017	2.298,83	7,64%	5,083

Segundo cálculos feitos pela CNM, os gastos com a folha do magistério expandiram-se, entre **2009 a 2016**, em mais de **R\$ 41,829 bilhões**. O total de funções docentes na rede municipal de ensino é de **1.138.890**, um contingente bastante.

Os investimentos com a remuneração dos profissionais do magistério têm crescido a cada ano e, segundo o Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) de 2015, mais de 5.000 Municípios têm comprometido acima de **80% dos recursos do Fundeb** apenas com a folha de pagamento desses profissionais.

Se não houver mudança no critério da Lei, e mantida a estimativa de receita divulgada em dezembro de **2016** para o Fundeb em **2017**, a previsão do percentual de reajuste para 2017 será de **7,64%** elevando o piso para **R\$ 2.298,83**, considerando esse percentual de reajuste os gastos com a folha do magistério terá um impacto de



crescimento por volta de **R\$ 5,083 bilhões**. Esse aumento vem diante da estagnação econômica e aos planos de ajuste fiscal que o governo federal e alguns governos estaduais que estão em prática. A desaceleração econômica que o país se encontra atingirá em cheio as transferências legais e constitucionais, a redução de transferências voluntárias, o repasses para o financiamento da saúde e a principal fonte de renda dos municípios, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse cenário se aplica a inúmeros municípios que já está com dificuldades financeiras antes da crise, principalmente os municípios de pequeno porte, muitos deles completamente dependentes do governo federal.

Na aplicação dos recursos do Fundeb, deve ser assegurado, anualmente, o mínimo de 60% para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na área de atuação prioritária da educação básica do respectivo Ente governamental. e os demais, no máximo, 40% devem ser aplicados em outras despesas de MDE (Manutenção e Desenvolvimento de Ensino), observados os arts. 70 e 71 da LDB.

Entretanto, com a Lei do piso, os gastos com os salários já alcançaram a média de **77,16% do Fundeb**, e mais de 70 Municípios comprometiam mais de 100% desses recursos, por exemplo, Porto Alegre/RS, Belo Horizonte/MG e Itú/SP. Ou seja, parcelas consideráveis dos recursos para manter o ensino nos Municípios estarão sendo gastos com pagamento de professores.

Desde a fixação do piso em 2009 em R\$ 950,00, o valor já cresceu **241,9%**, muito acima da inflação do período e maior que o próprio aumento das receitas do Fundeb. Ou seja, a fonte de financiamento do piso – o Fundeb – está se tornando insuficiente para cumprir seu pagamento. Segundo dados do SIOPE (sistema de informações orçamentárias da educação), os Municípios já estão gastando, em média, 78,4% da receita do Fundeb para pagamento do magistério, quando o previsto em lei era 60% (como mínimo).

Então fica claro porque os gestores locais e os governadores estão com tantas dificuldades em pagar o piso nacional do magistério. Não se trata de falta de vontade política, como muitos dizem, mas sim de um problema de falta de fonte de financiamento que possa sustentar este atual critério de reajuste.

Diante disso, é importante ressaltar que a CNM não é contra o piso nacional. Pelo contrário, somos solidários e achamos que os profissionais do magistério devem ser melhor remunerados e valorizados. Porém, se a lei não sofrer alterações, a fonte de recursos que é o Fundeb não será mais suficiente para pagar o piso, e assim todos irão perder, tantos os gestores por não conseguir cumprir o que determina a Lei, quanto os profissionais que não terão seus vencimentos pagos por insuficiência de recursos. Por



isso, é urgente que o Governo Federal participe dessa discussão e coloque recursos adicionais no Fundeb. Cabe ao Congresso Nacional pressionar por esse debate.