

A presente nota técnica aborda a renovada controvérsia relativa ao piso nacional do magistério, cujo reajuste, em 2023, dá-se nos mesmos termos do que ocorrera em 2022, considerando-se, naquele ano, as alterações decorrentes da EC n. 108/2020, e da Portaria n. 67/2022, do MEC, que estipulou o valor mínimo em R\$ 3.845,63. Para 2023, o reajuste do piso foi estipulado em 14,95%, novamente por meio de Portaria (n. 17/2023), publicada no Diário Oficial da União em 17 de janeiro, importando em impacto anual de R\$ 19,4 bilhões aos cofres municipais.

Tal como ocorreu em 2022, quando o Ministério da Educação anunciou o reajuste de 33,24%, entende-se que o reajuste, por meio de nova Portaria, está eivado de ilegalidade e inconstitucionalidade. Os motivos desse entendimento, diante do mesmo modo operado para conferir o reajuste nos dois anos, também não se altera.

Considerações iniciais sobre o tema devem ser realizadas, a fim de que se situe o posicionamento presente da FAMURS, especialmente no sentido de que o ofício de professor é considerado relevantíssimo, senão o mais relevante, das tarefas humanas.

Com efeito, a Constituição Federal presta tratamento diferenciado ao ofício de professor, dada a relevância que o mesmo tem na construção da nação. Por exemplo, veda a acumulação de cargos públicos, exceto no caso de cargo de professor, conforme as alíneas “a” e “b”, do artigo 37, CF, confere-lhes têm idade mínima reduzida em cinco anos para a aposentadoria em regime próprio, conforme artigo 40, §5.º, CF, permite que juízes e promotores possam exercer outro cargo, mas apenas e desde que como professores, conforme artigos 95, § único, I e 128, §5.º, II, “d”, ambos da CF.

Sobre os Municípios, como não poderia deixar de ser, porque é ente autônomo da Federação, a Lei Maior também presta especial cuidado constitucional. A República é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal – artigo 1.º, da Constituição. Os Municípios têm autonomia administrativa, conforme o art. 18, da CF, e têm um capítulo inteiro a si dedicados (Capítulo IV). No artigo 34, consta a regra de proibição para que a União ou os Estados intervenham nos Municípios. Isso tudo resulta em que os Municípios têm autonomia orçamentária, e isso é uma garantia constitucional essencial, assim previsto na Lei Maior.

Deduz-se desta abordagem inicial, que Municípios e Professores são pilares para o cumprimento dos objetivos constitucionais de desenvolvimento econômico e social, razão pela qual ambos devem ser tratado com o máximo cuidado e responsabilidade política.

A controvérsia aqui posta – a legalidade e constitucionalidade do reajuste do piso do magistério por meio de portaria do poder executivo, ignorando-se o caráter colaborativo do direito administrativo que deve prevalecer entre os entes federados e a autonomia dos

Municípios – assume destaque a partir da Emenda Constitucional n. 108/2020, que provocou uma das maiores alterações da Constituição sobre o tema, e dela surgiu o novo FUNDEB. O artigo 212-A, XII, alterado pela Emenda, diz que “**lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional** para os profissionais do magistério da educação básica pública;”, ou seja, trata-se de uma ordem que surte da maior autoridade legislativa, a Constituição, para ser realizada, o que não ocorreu em 2022, e, ao contrário do esperado, porque se estava diante de um novo governo, também não ocorreu em 2023.

No âmbito infraconstitucional, igualmente, houve importante mudança, quando a Lei n. 14.113/2020, revoga a Lei n. 11.494/2007 em tudo o que diz respeito ao reajuste do piso. Neste aspecto, poderia o Congresso Nacional, se quisesse, ter adequado a nova Lei à Emenda Constitucional n. 108/2020; porém, não o fez. Com isso, a legislação anterior, composta pela EC n. 53/2006, a Lei n. 11.494/2007 (antigo Fundeb), e a Lei 11.738/2008, que instituía o piso salarial foram fulminadas, pois foram esvaziadas pela EC n. 108/2020 e pela Lei 14.113/2020, comprometendo o § único, do art. 5.º, da Lei n. 11.738/2008.

Diante a situação legislativa e jurídica exposta até aqui, lamentando-se o descuido do Congresso Nacional em 2020, e os governos federais, em 2022 e 2023, **não há fundamento jurídico** para que uma Portaria tenha autorizado o MEC a estipular os índices de reajuste do piso do magistério, prejudicando-se, fortemente, ambos os atores sociais, professores e municípios, elegidos pela Constituição como os principais motores da necessária revolução educacional que o país exige. Há, todavia, uma lacuna jurídica, que deve ser preenchida pelo legislador, mediante uma espécie de pactuação interfederativa – não pode, repisa-se, admitir que uma portaria do MEC defina o piso salarial da classe.

E tal como se considerou em 2022, agora, novamente, mantendo-se a validade da Portaria do MEC n. 17/2023, viola-se, com evidência, o princípio da legalidade (art. 37, CF), o princípio da separação dos poderes. Também se fere o princípio federativo, porque o ato é desprovido de base legal e afeta a tal princípio.

A regulação do piso salarial por meio de uma portaria corresponde ao indesejado fenômeno de *infralegalismo autoritário*<sup>1</sup>. Nesse caso, o gestor público federal agiu em desacordo com os critérios de diálogo e cooperação e ao dever de lealdade federativa que deve existir entre os entes federados, e que está na gênese do FUNDEB, bem como em importantes regras constitucionais e legais.

---

<sup>1</sup> Acesse em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/01/infralegalismo-autoritario-de-bolsonaro-afeta-4-areas-chave-do-governo-entenda.shtml>

O piso salarial é um instrumento fundamental para a correção de distorções e diferenças inaceitáveis existentes entre a remuneração de profissionais de fundamental importância tal como os professores ou profissionais da saúde, com a de outras categorias e profissões igualmente importantes. Sua correta utilização confere às classes, ao mercado e aos gestores públicos, segurança jurídica, e, portanto, previsibilidade, predicados importantes para um progresso estável, ordenado e constante nas carreiras e no trabalho.

Por isso que a Constituição Federal se vale do instrumento do piso salarial, em diversas ocasiões do seu texto normativo. A principal e mais geral, está no art. 7.º, V. Nele, prevê o piso aqui tratado. Ora, permitir que a definição de pisos salariais tão importantes fique à mercê da vontade ou necessidade política do administrador “da hora”, em especial daquele que não é o titular e não é o pagador, é flerte com a má administração dos recursos financeiros e humanos públicos.

O critério utilizado na Portaria não tem base legal, e a regulação da matéria não é admitida por ato infralegal. No caso de omissão legal, outras técnicas de interpretação podem, em casos concretos, determinar e atrair regras previstas em outras Leis (mas nunca por portaria). O presente caso poderia ser resolvido, **temporariamente**, de acordo com o previsto no artigo 4.º da LINDB, combinado com o art. 1.º, 2ª da Lei 7.238/1984.

Por fim, o presente problema jurídico exige a atuação do Congresso Nacional para que seja regulamentada a Emenda Constitucional que reformou o FUNDEB, e, nesse novo regulamento (Lei), seja estipulado o piso salarial e os critérios da sua atualização. Em última instância, e literalmente, poderá o Supremo Tribunal Federal, se corretamente provocado, em controle de constitucionalidade, definir a celeuma. Por ora, ainda, deverão os gestores públicos municipais dar atenção ao teto de gastos, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Enfim, no atual estado das coisas, por prudência, entende-se que ainda prevalece a orientação prestada pela CNM e pela FAMURS, em janeiro de 2022 e no mesmo mês de 2023. É solução precária, temporária, extraordinária, mantendo o dever do legislador federal de regular a matéria. E nada impede, evidentemente, que prefeitos e prefeitas, podendo, paguem valores até superiores ao piso – o que é aconselhável. Todavia, àqueles que não poderão pagar o piso com os reajustes previstos nas portarias, sob pena de violação às normas de responsabilidade fiscal, sugere-se, **excepcionalmente**, utilizar a lei geral disponível - Lei nº 7.238/84 - em seu art. 1º: *O valor monetário dos salários será corrigido semestralmente, de*

---

<sup>2</sup> Art 1º - O valor monetário dos salários será corrigido semestralmente, de acordo com Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, variando o fator de aplicação na forma desta Lei.

acordo com INPC, variando o fator de aplicação na forma desta Lei. Repete-se, derradeiramente: trata-se de solução precária, excepcional e temporária, até que o Congresso Nacional ou o STF, se provocado, defina uma posição final, legal e constitucional.

Porto Alegre, 13 de fevereiro de 2023.

Rodrigo Westphalen Leusin  
OAB/RS 58.639

Ana Paula Rodrigues Ziulkoski  
OAB/RS 67.440

Assessoria Jurídica - FAMURS

Referências bibliográficas:

- NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord). Tratado de Direito Municipal. 1. Reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- Mendes, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. Série IDP - 17ª Edição 2022. São Paulo: Saraiva, 2022.
- Parecer Jurídico. CRITÉRIO LEGAL REMANESCENTE PARA O REAJUSTE DO PISO SALARIAL NACIONAL DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA DIANTE DA CONFIGURAÇÃO DE VÁCUO NORMATIVO DECORRENTE DA REVOGAÇÃO DA LEI Nº 11.494/2007. <https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/980-parecer-juridico-sobre-o-reajuste-do-piso-do-magisterio>, acesso em 02/02/2023.