

## Nota Técnica 41/2021

Brasília, 28 de dezembro de 2021.

---

**Área:** Jurídico/Técnico

**Título:** Alteração na Lei 14.113/2020

**Referências:** Lei 14.113/2020  
Lei 14.276/2021

**Interessados:** Gestores locais

**Resumo:** a presente nota trata da modificação na Lei 14.113/2020 trazida pela Lei 14.276/2021 que institui a possibilidade de reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial para que se possa atingir o mínimo de 70% dos recursos anuais totais do Fundeb.

---

### Introdução

No dia de hoje, 28 de dezembro de 2021, foi publicada no Diário Oficial da União, a Lei 14.276 que altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Para os fins da presente nota técnica será abordada a modificação no artigo 26, §2º da Lei 14.113/2020. A alteração proposta possibilita reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial para que se possa atingir o mínimo de 70% dos recursos anuais totais do Fundeb com a remuneração dos profissionais da educação básica.

Sabe-se, no entanto, que a Lei Complementar 173/2020 que “estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar 101/2000 e dá outras providências” vedou, expressamente, a concessão de abonos ou aumentos de despesa até 31 de dezembro de 2021.

Assim, passa-se ao desenvolvimento do tema.

### **Possibilidade de reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial para que se possa atingir o mínimo de 70%**

A Lei 14.276/2021, como salientado, introduziu a possibilidade de reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial para que se possa atingir o mínimo de 70% dos recursos anuais totais do Fundeb.

Essa possibilidade precisa ser analisada levando em conta as restrições trazidas pelo artigo 8º, incisos I e VI, da Lei Complementar 173/2021, a saber:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 **ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:**

**I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração** a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; [...]

**VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza**, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade; (nosso grifo) (BRASIL, 2020).

A Lei Complementar 173/2021 instituiu um regime fiscal provisório para o enfrentamento da pandemia ocasionada pelo coronavírus – um direito administrativo pandêmico. Assim, o objetivo da lei foi viabilizar o reequilíbrio das finanças públicas por meio da suspensão de pagamentos de dívidas, da distribuição de recursos para o combate da Covid-19 e mitigação de seus efeitos financeiros e, em contrapartida, da restrição ao crescimento das despesas públicas, principalmente aquelas relacionadas à folha de pagamento.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), ante à vigência da referida lei e do início dos novos mandatos, divulgou os Pareceres Jurídicos 001/2021, 002/2021 e 003/2021, buscando estabelecer parâmetros de orientação aos gestores públicos municipais com relação à possibilidade de concessão de reajuste ou revisão anual de salários durante a sua vigência e à contratação de pessoal e restrições atinentes à criação de cargos, empregos ou funções públicas.

Na ocasião, a entidade defendeu a aplicabilidade das restrições elencadas na Lei Complementar 173/2020. Optou-se por adotar uma interpretação que conferisse segurança jurídica aos gestores públicos locais, diante da presunção de constitucionalidade das normas. Mais tarde essa posição se mostrou acertada a partir das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525. Essas ações questionavam a constitucionalidade do disposto nos arts. 7º e 8º da Lei Complementar 173/2020. As quatro ações foram julgadas improcedentes, consolidando o entendimento inicial da CNM quanto à constitucionalidade dos referidos dispositivos.

Especificamente em relação ao artigo 8º da LC 173/2020 decidiu o STF que ele não viola o Princípio da Eficiência. A impossibilidade de revisão geral anual e de concessão de reajustes – bem como a contagem do tempo para progressão funcional – não afeta na visão da Corte esse princípio como alegado na inicial das ações diretas. O Supremo Tribunal Federal afastou essa tese de forma contumaz.

A corte constitucional entende que o princípio constitucional da eficiência impõe à Administração Pública – seja ela direta ou indireta – e a seus agentes a persecução do bem comum e que isso decorre por meio do “exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

No caso em análise, não há como se traçar uma relação direta de causa e efeito entre a possibilidade temporária de “congelamento” da remuneração de servidores públicos e a redução da eficiência no exercício de suas funções públicas. Observa-se que o autor parte de

uma premissa equivocada, pois a norma, como visto, não versa sobre regime jurídico de servidores públicos, mas sim sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia<sup>1</sup>.

Com esse argumento, o STF reforça a constitucionalidade das vedações transitórias quanto à possibilidade de concessão, a qualquer título de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos.

As decisões convergentes do Supremo Tribunal Federal, pela unanimidade de seus membros, afastam de vez quaisquer cenários de incerteza jurídica sobre a constitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar 173/2020, impondo sua aplicabilidade plena e com uma hermenêutica efetivamente restritiva.

Assim, nossa posição jurídica sempre foi pela aplicação restritiva da Lei 173/2020, forte na integralidade das proibições inseridas no art. 8º, destacando-se a necessidade de congelamento da remuneração dos servidores públicos.

Agora, com o advento da Lei 14.276/21, cria-se em nosso sistema jurídico um efetivo conflito de normas entre a Lei 14.113/2020 – com a alteração da 14.276/21 – e a Lei Complementar 173/2020.

Compreende-se que esse conflito existe agora e não existia em face da Emenda Constitucional 108/2020<sup>2</sup>, afinal, no inciso XI, do artigo 212-A, ficou estabelecido o seguinte:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

[...]

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;

Verifica-se que o comando deste artigo é no sentido do atingimento de proporção não inferior a 70% sem determinar como o ente federado deverá chegar a esse percentual.

Assim, a EC 108/2020 e a própria redação anterior da Lei 14.113/2020 não estabeleciam como o ente deveria chegar ao percentual de 70%. Já com a alteração sancionada na data de hoje, exsurge um efetivo conflito de normas a ser dirimido pelas instâncias competentes, *in casu*, Tribunais de Contas, no exercício do seu mister de controle e o Poder Judiciário, quando provocado em ação específica sobre o tema.

<sup>1</sup> ADI 6.442, rel. min. Alexandre de Moraes.

<sup>2</sup> Registra-se que pelo menos os Tribunais de Contas do Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí e Mato Grosso responderam consultas afirmando a possibilidade de concessão do abono antes ainda do advento da modificação da Lei do Fundeb, ora em análise.