

**EXCELENTÍSSIMOS(AS) SENHORES(AS) MINISTROS(AS) DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

REF. ADI 4848 – Relator: Ministro ROBERTO BARROSO

PAUTA DE PLENÁRIO VIRTUAL EM 03.04.2020 (Lista 172-2020)

MEMORIAIS

Egrégio Tribunal Federal,
Exmos.(as) Srs(as). Ministros(as),

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM
EDUCAÇÃO – CNTE**, entidade sindical de caráter nacional, qualificada nos autos como *amicus curiae*, vem à presença de Vossas Excelências apresentar breve **MEMORIAL** acerca do processo em epígrafe, com julgamento agendado em plenário virtual para o dia 03.04.2020.

Além de reiterar pontos da petição de *amicus curiae*, protocolizada em 5.10.2012, o presente memorial atualiza diversas informações importantes acerca do processo em julgamento, conforme segue:

I - A Lei do piso do magistério se ampara nos regimes de colaboração e cooperação definidos na Constituição Federal, com vistas a viabilizar o Sistema Nacional de Educação

1. A Lei 11.738 cumpre determinação expressa do art. 60, III, “e” do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 (CF-1988), que por sua vez instituiu o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB**. Assim dispõe o supracitado artigo constitucional:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições (...) (grifo nosso)

2. O Fundeb, juntamente com o piso do magistério, são as duas principais políticas de cooperação interfederativa, na esfera da educação básica, que atendem a outro preceito da Carta Magna contido no art. 214 da CF-1988 - o Sistema Nacional de Educação:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (...)”

3. O Plano Nacional de Educação (PNE) vigente, instituído pela Lei 13.005, com duração até 2024, reserva 4 metas específicas para a valorização dos profissionais da educação básica, transcritas na sequência:

***Meta 15:** garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do [art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), assegurado que todos os professores e as professoras da*

educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam¹.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do [inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal](#). (**grifos nossos**)

4. O Sistema Nacional de Educação, conforme expresso no art. 214 da CF-1988, é regido por um conjunto de políticas públicas com amparo legal e que têm em comum ações e esforços regidos pelas três esferas administrativas responsáveis pela oferta educacional. Como dito, o FUNDEB e o piso do magistério são exemplos clássicos dessa estrutura constitucional, muito bem observada no voto do Excelentíssimo Sr. Ministro Carlos Ayres Brito, entre outros membros dessa Corte, no julgamento da ADI 4.167, *verbis*:

“(…) Entendo que numa macrovisão constitucional, a Constituição, em tema de educação, sobretudo educação básica, consagrou um modelo de federalismo cooperativo, tanto financeiro quanto tecnicamente. Ou seja, a Constituição inovou, primou por um modelo peculiar de federação eminentemente cooperativa nos dois citados planos: o plano técnico e o plano financeiro. Basta lembrar que a Constituição contém 56 dispositivos na sua parte permanente sobre educação. Nada menos do que 56 dispositivos. Ela se fez praticamente regulamentar, tal cuidado que devotou ao tema da educação. E, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 40 dispositivos – pelo menos eu contei aqui – foram dedicados ao mesmo tema. Vale dizer, há 96 dispositivos constitucionais focadamente direcionados para regulação do tema da educação. Tudo nesses 96 dispositivos é transfederativo. Por que transfederativo? Porque abarca de todas as esferas federativas brasileiras: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Essa macrovisão já responde, ainda num juízo prefacial, à boa parte das objeções que estão sendo feitas à lei. É que a autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal foi relativizada pela Constituição (...)”

¹ A referida política nacional de formação profissional foi instituída pelo Decreto 8.752, de 9 de maio de 2016.

5. Seguindo a lógica constitucional do Sistema Nacional de Educação, **também amparada pelo regime de competências concorrentes da CF-1988 (art. 24 e §§ 1º a 4º)**, os objetivos da meta 17 do PNE estão diretamente relacionados à Lei 11.738, que estabeleceu **padrão mínimo** para a valorização em **âmbito nacional** dos profissionais do magistério. De modo que a ADI 4.848, inevitavelmente, traz à baila novamente duas questões já superadas na ADI 4.167, que são: (i) a constitucionalidade da Lei 11.738 (de aplicação nacional) e (ii) a perspectiva de valorização da carreira dos profissionais do magistério. Sobre esse segundo ponto, diretamente relacionado ao critério de atualização incorporado à Lei 11.738, destacamos a parte final do item 2 do acórdão da referida ADI 4.167, *in verbis*:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PACTO FEDERATIVO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA. PISO NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. CONCEITO DE PISO: VENCIMENTO OU REMUNERAÇÃO GLOBAL. RISCOS FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. JORNADA DE TRABALHO: FIXAÇÃO DO TEMPO MÍNIMO PARA DEDICAÇÃO A ATIVIDADES EXTRACLASSE EM 1/3 DA JORNADA. ARTS. 2º, §§ 1º E 4º, 3º, CAPUT, II E III E 8º, TODOS DA LEI 11.738/2008. CONSTITUCIONALIDADE. PERDA PARCIAL DE OBJETO.

1. Perda parcial do objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, na medida em que o cronograma de aplicação escalonada do piso de vencimento dos professores da educação básica se exauriu (arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008).

*2. É constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento, e não na remuneração global. **Competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador.***

*3. É constitucional a norma geral federal que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extraclasse. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Perda de objeto declarada em relação aos arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008.” (ADI 4.167, rel. min. Joaquim Barbosa, Pleno, DJe de 24.08.2011). (**grifo nosso**)*

6. O aval do STF para utilizar a Lei 11.738 como política de valorização do magistério nacional de nível básico é incontroverso, e não por outra razão o PNE assim o fez, consubstanciado no esforço da União e demais entes federados em elevar o patamar de remuneração do piso nacional, que se vincula ao vencimento inicial das carreiras do magistério. Contudo, **os entes federados mantiveram suas autonomias para reger os planos de carreira da categoria, estabelecendo níveis de formação, definindo a dispersão entre as classes, fixando a jornada de trabalho, vinculando vantagens meritórias etc.**

7. Importante destacar que, em termos práticos, mesmo com os sucessivos reajustes concedidos ao piso do magistério através do critério legal estabelecido pelo art. 5º da Lei 11.738, o rendimento médio dos profissionais do magistério continua quase $\frac{1}{4}$ (um quarto) menor que a dos demais profissionais (não professores) com escolaridade equivalente. Essa diferença, no início da vigência do piso do magistério, superava 50%. De modo que não se pode desconsiderar o esforço que o Estado brasileiro vem fazendo no sentido de valorizar o magistério das redes públicas de educação básica. Abaixo segue o dado atualizado do sistema de acompanhamento das metas do PNE, do Ministério da Educação²

Meta 17 – Valorização dos Profissionais do Magistério

Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Indicador 17-Razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente.

FONTES



8. Diante da meta do PNE estabelecida para esse ano de 2020 (cumprimento no 6º ano de vigência da Lei), era de se prever que a atualização do piso ficasse acima de outros indicadores macroeconômicos. E, para tanto, foram estabelecidas condições de financiamento dessa política pública, especialmente através do FUNDEB, como ficará demonstrado a seguir.

II – As fontes de financiamento (seguras e suficientes) do piso e das carreiras de magistério à luz das exigências da LC 101/2000

² Disponível em: http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php

9. O Estudo Técnico nº 24/2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados³, entre outras questões, prova cabalmente que o FUNDEB é responsável por 2/3 (dois terços) do financiamento da educação pública no país, restando para os entes federados investirem na rubrica educacional o **percentual extra** dos impostos que integram o fundo público (5% da cesta do FUNDEB) e os demais tributos vinculados à educação que não fazem parte do FUNDEB (IPTU, ISS, ITBI, entre outros).

10. Para além dos impostos vinculados, a Constituição Federal dispõe do Salário Educação (art. 212, § 5º) como fonte complementar para financiar as políticas educacionais, podendo a União utilizar até 30% da cota-parte dessa Contribuição tributária para financiar o FUNDEB. Também na esteira do Fundo instituído no art. 60 do ADCT/CF-1988, a União é obrigada a complementar no mínimo 10% o total do FUNDEB (soma de todos os estados), podendo esse percentual ser majorado caso fique comprovada a necessidade de financiar, por exemplo, a política salarial estabelecida pelo piso nacional do magistério.

11. Se é verdade que as atualizações do piso do magistério impactam os orçamentos dos entes federados, também o é que os recursos vinculados asseguram verbas perenes e em quantidade que, se comprovada a incapacidade financeira dos entes públicos, os mesmos poderão se socorrer à União, na forma do art. 4º da Lei do Piso, destacado mais à frente.

12. Dada as condições de financiamento do piso e das carreiras dos profissionais do magistério – com salvaguardas previstas no texto legal –, e reforçando o caráter cooperativo das políticas que regem o Sistema Nacional de Educação, verifica-se que a Lei do piso do magistério atende as exigências da LC 101/2000, especialmente dos artigos 11, 15, 16 e 17 daquele diploma infraconstitucional.

III – O parágrafo único do artigo 5º da Lei 11.738 atende ao princípio da reserva legal e não dificulta a composição das leis orçamentárias dos entes federados

13. A ADI 4.848 supõe, equivocadamente, que o reajuste (diferente de “atualização”) anual do piso do magistério tem ocorrido sem dispositivo legal que o sustente. Conforme demonstrado detalhadamente na petição de *amicus curiae*, essa dedução não procede, uma vez que a Lei 11.738 destinou um artigo específico para tratar do critério de atualização anual do valor do Piso, definido nominalmente no art. 2º do mesmo diploma legal, estando o

³ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et-24-2017-univers-qualidade-equidade-fundeb>

referido critério de correção monetária condicionado à mesma lógica que financia o Valor Anual Mínimo por Aluno (VAMA) do FUNDEB. Seguem transcritos os artigos citados acima:

*Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica **será de R\$ 950,00 (novecentos e cinqüenta reais) mensais**, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no [art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.*

*Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica **será atualizado, anualmente, no mês de janeiro**, a partir do ano de 2009.*

*Parágrafo único. **A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno** referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da [Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007](#). **(grifos nossos)***

14. Verifica-se, portanto, total coesão da legislação em comento, pois ao estabelecer um valor monetário em seu artigo 2º, a Lei tratou prontamente de definir a forma de atualização do mesmo. E tal critério, além de atender ao princípio da reserva legal, assegura plenas condições para o cumprimento do Piso em todas as unidades da federação, haja vista que o percentual da remuneração é o mesmo utilizado para o valor aluno mínimo anual do FUNDEB, sendo que o piso equivale 79% do custo aluno per capita da educação básica (em 2020 o VAMA está estimado em R\$ 3.643,16 e o Piso em R\$ 2.886,24). Reitera-se que além da receita do fundo público, os entes federados contam com outras fontes vinculadas para financiar a educação, o que prova o lastro financeiro-orçamentário para financiar a política salarial do magistério.

15. Uma vez comprovada a provisão financeira da Lei 11.738, resta destacar que o critério legal de atualização do piso do magistério (art. 5º fulminado pela ADI 4.848), se pauta no crescimento percentual do VAMA do FUNDEB de dois anos anteriores, conferindo ampla segurança às peças orçamentárias. Em mantendo-se a atual lógica de recomposição – semelhante à do antigo critério de reajuste do salário mínimo nacional, julgado constitucional por esse Pretório Tribunal –, a previsão da atualização do Piso para 2021 foi definida em 27.12.2020 (um ano antes), quando se definiu o VAMA do ensino fundamental urbano do FUNDEB para o ano de 2020. O referido percentual para 2021 deverá ser de 5,89% (VAMA 2020 = R\$ 3.643,16 e VAMA 2019 = R\$ 3.440,29, ficando a diferença percentual em 5,89%).

IV – A lei do piso (art. 4º) é orgânica e possui salvaguardas aos entes federados que comprovarem incapacidade financeira

16. O regime de colaboração supradestacado é amplamente observado pela Lei do Piso, em especial no art. 4º, dado que compete à União complementar os recursos para pagamento do piso salarial do magistério numa estrutura de carreira compatível com a valorização profissional, senão vejamos:

Art. 4º A União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.

§ 1º O ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação de que trata o caput deste artigo.

§ 2º A União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos. (g.n)

17. Sobre a parte inicial do art. 4º acima colacionado, que vincula a complementação da União ao inciso VI do art. 60 do ADCT, a Constituição permite elevar o percentual mínimo de repasse federal aos entes federados em patamar superior a 10% do total dos fundos estaduais (FUNDEB), razão pela qual os entes subnacionais podem requisitar maior aporte de recursos da União para a política de valorização dos profissionais da educação, desde que comprovem tal necessidade.

18. Para proceder à comprovação de complemento federal para pagamento das carreiras do magistério, os entes públicos precisam cumprir os requisitos fixados pelas resoluções do Ministério da Educação, a saber: Resolução nº 5, de 22 de fevereiro de 2011 e Resolução nº 7, de 26 de abril de 2012, com destaque para os seguintes critérios a serem observados (e comprovados) por parte dos requisitantes:

- *Aplicar no mínimo 25% das receitas na manutenção e no desenvolvimento do ensino (entre impostos próprios e transferências constitucionais vinculadas à educação);*
- *Preencher o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope);*
- *Cumprir o regime de gestão plena dos recursos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente o previsto no § 5º do art. 69 da Lei 9.394/1996 (LDB);*
- *Dispor de plano de carreira para o magistério, com lei específica;*
- *Demonstrar cabalmente o impacto da lei do piso nos recursos do estado ou município. (grifo nosso)*

19. Destaca-se, ainda, que o art. 4º da Resolução/MEC nº 5/2011 dispõe especificamente o seguinte:

Art. 4º A incapacidade será aferida com base nos seguintes parâmetros:

I - relação professor/aluno por etapa, modalidade e por tipo de estabelecimento de ensino (urbana e rural), face à média nacional e face à média histórica do solicitante;

II - comprometimento dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino com o pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício;

III - perfil da dispersão da remuneração na carreira do magistério;

IV - aplicação em educação para além do mínimo determinado constitucionalmente.

20. **Tem-se, portanto, regulamentada a forma de complementação da União aos entes federados para viabilidade da lei do piso do magistério. Mas o que mais chama a atenção é o fato de que, em quase uma década de vigência da Lei, pouquíssimos entes ingressaram com pedidos de complementação para a remuneração do magistério, e os que ingressaram não conseguiram provar sua incapacidade orçamentária, visto que apresentavam diversos desvios de condutas na gestão dos recursos educacionais. Bastou, a esses, a assistência técnica da União para adequarem seus orçamentos à Lei 11.738.**

21. A negativa da liminar aos autores da ADI 4.848 se ateve também ao fato de que a União jamais agiu para dificultar repasses aos entes federados, conforme asseverou o Nobre Ministro Relator Joaquim Barbosa:

“(...) Ademais, como a Lei 11.738/2008 prevê que a União está obrigada a complementar os recursos locais para atendimento do novo padrão de vencimentos, toda e qualquer alegação de risco pressuporia prova de que o Governo Federal estaria a colocar obstáculos indevidos à legítima pretensão dos entes federados a receber o auxílio proveniente dos tributos pagos pelos contribuintes de toda a Federação.

Sem a prova de hipotéticos embaraços por parte da União, a pretensão dos requerentes equivale à supressão prematura dos estágios administrativo e político previstos pelo próprio ordenamento jurídico para correção dos deficits apontados. Noutra dizer, há a judicialização litigiosa precoce da questão.(...)”

22. Não obstante a má conduta dos entes públicos com os recursos da educação, **a ADI 4.848 resta formalmente prejudica em razão de que a pretensa ofensa ao art. 169, § 1º dar-se-ia por via reflexa, e não diretamente**, não se enquadrando, portanto, dentre as hipóteses aptas a autorizarem a proposição de ação direta de inconstitucionalidade.

23. Ou seja: para se verificar a pretensão dos autores, seria necessário proceder à análise fática das situações peculiares de cada um dos entes federativos brasileiros, bem como cotejar a Lei nº 11.738/2008 com as sobreditas normas orçamentárias estaduais, distritais e municipais, o que definitivamente extrapola o sentido do controle objetivo de constitucionalidade delimitado no art. 102, I, “a”, da Constituição Federal

24. Em diversas situações análogas à espécie, esse Pretório Excelso houve por bem afastar as argumentações lançadas pelos requerentes em torno de hipotéticas violações ao art. 169, § 1º, da Carta Magna, reconhecendo que, de fato, a análise das referidas questões envolve a análise do diploma impugnado à luz das diretrizes orçamentárias locais⁴.

V – A ADI 4.848 se pauta em falsas premissas e tenta rediscutir a constitucionalidade do piso (questão superada na ADI 4.167)

25. Como visto alhures, a Lei 11.738 define explicitamente o critério de atualização anual do piso do magistério (art. 5º), cria salvaguardas aos entes que comprovarem incapacidade financeira (art. 4º) e possui receitas financeiras compatíveis para atender ao objetivo de

⁴ “MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI CATARINENSE Nº 9.901, DE 31.07.95: CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS E AUDITORES INTERNOS. ALEGAÇÃO DE QUE A EDIÇÃO DA LEI NÃO FOI PRECEDIDA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, NEM DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (ART. 169, PARÁGRAFO ÚNICO, I E II, DA CONSTITUIÇÃO).

Eventual irregularidade formal da lei impugnada só pode ser examinada diante dos textos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual catarinenses: não se está, pois, diante de matéria constitucional que possa ser questionada em ação direta.

(...)

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (Relator):

(...)

Senhor Presidente, eventual defeito da lei impugnada só pode ser avaliado diante do que dispõem as leis orçamentárias em vigor no Estado de Santa Catarina, e não diante da Constituição Federal: com efeito, somente diante do texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pode ser verificado se há, ou não, autorização para a criação de cargos públicos, e somente diante do texto da Lei do Orçamento Anual catarinense pode ser verificado se há, ou não, prévia dotação orçamentária. A meu ver, não estamos diante de matéria constitucional que possa ser questionada em ação direta.”

(Destacou-se). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.428/SC. RELATOR: Min. Maurício Corrêa. Plenário. DJ: 10.5.1996, p. 15.131.

(...)

“Despesas de pessoal: aumento subordinado à existência de dotação orçamentária suficiente e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 169, parág. Único, I e II): além de a sua verificação em concreto depender da solução de controvérsia de fato sobre a insuficiência da dotação orçamentária e da interpretação da LDO, inclina-se a jurisprudência do STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no orçamento financeiro respectivo.” (Destacou-se). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.585/DF. RELATOR: Min. Sepúlveda Pertence. Plenário. DJ: 3.4.1998.

valorizar o magistério público de nível básico. Sobre a questão orçamentária, destaca-se os artigos 15 e 17 da Lei 11.494, que regulamentou o FUNDEB, principal fonte de receita do piso do magistério:

CAPÍTULO IV

DA TRANSFERÊNCIA E DA GESTÃO DOS RECURSOS

Art. 15. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente:

I - a estimativa da receita total dos Fundos;

II - a estimativa do valor da complementação da União;

III - a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado;

IV - o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente.

Parágrafo único. Para o ajuste da complementação da União de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei, os Estados e o Distrito Federal deverão publicar na imprensa oficial e encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, até o dia 31 de janeiro, os valores da arrecadação efetiva dos impostos e das transferências de que trata o art. 3º desta Lei referentes ao exercício imediatamente anterior.

*Art. 17. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 desta Lei. (**grifo nosso**)*

26. Superadas as pseudo questões orçamentárias e de reserva legal, os autores tentam malgradadamente inferir que o art. 206, VIII da Carta Magna e o art. 60, III “e” do ADCT/CF-1988 haveriam de se pautar na necessidade de o Congresso editar leis anuais para reajustar o piso do magistério, o que é totalmente incoerente com os textos literais da Constituição de eficácia limitada (bem como da Lei 11.738). Os dois artigos supracitados ordenam a regulamentação do Piso, em si, e não dos reajustes. E entendeu o Congresso, ao regulamentar o art. 60, III, “e” do ADCT/CF-1988, estabelecer na própria legislação o critério de atualização do valor monetário. O objetivo claro dessa decisão visa resguardar o poder aquisitivo do Piso e torná-lo um mecanismo de valorização da categoria do magistério.

27. Nesse diapasão, incorre também os autores em contrassenso ao alegar que o mecanismo de atualização do Piso se pauta em “índice aleatório”. Ora, o mesmo “índice” que corrige o valor per capita do FUNDEB é o que corrige o piso do magistério, apenas o momento de aplicação se dá de forma retroativa (com base em dois anos antecedentes), exatamente para atender aos requisitos da segurança jurídica e orçamentária. Assim, os entes

públicos têm a previsão do reajuste para o ano seguinte com um ano de antecedência, ou com meses antes, caso a União atualize os valores per capita ao longo do exercício vigente.

28. Outro argumento que não merece guarida é de que a atualização do Piso ofenderia a Súmula 681 do STF, visto que estaria a vincular os reajustes de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária. Trata-se de erro crasso dos autores, pois, como visto, a correção do Piso de dá pelo mesmo “índice” do FUNDEB, que por sua vez é calculado através das receitas de estados e municípios aportadas no Fundo.

29. Questão tormentosa na ADI 4.848 refere-se à pretensão dos Estados autores em querer definir, por lei própria, o percentual de atualização do piso nacional do magistério, dado que percentuais distintos aplicados em cada unidade da federação (26 estados, DF e 5.570 municípios) desnaturaria a essência da política nacional. Essa tese é altamente contraditória e desafia o acórdão da ADI 4.167/STF, que jugou constitucional a Lei 11.738.

VI – A ADI 4848 representa grave risco de retrocesso socioeducacional

30. Passada uma década de vigência da Lei 11.738, verificou-se que os entes federados têm se esforçado para adequar suas finanças públicas a fim de atender aos preceitos da Lei do piso do magistério. Se no início apenas 5 (cinco) estados cumpriam os requisitos salariais do Piso, em 2019, esse número se inverteu de forma significativa. O que demonstra a capacidade de cumprimento da lei federal por parte dos entes estaduais. No caso dos municípios, levantamentos do MEC indicam que mais da metade dos 5.571 municípios também pagam o Piso na forma de vencimento inicial de carreira. Ver tabela abaixo sobre o cumprimento da Lei 11.738 nos estados:

Saiba quais estados brasileiros não respeitam a Lei do Piso

CUMPRIMENTO DA LEI DO PISO NAS REDES ESTADUAIS REFERÊNCIA: ABRIL/2019

UF	CUMPRIU O VALOR NO INÍCIO DA CARREIRA? (NÍVEL MÉDIO)			CUMPRIU A JORNADA EXTRA-CLASSE (33,33% POR LEI)?	
AC	Pagou proporcionalmente à jornada de 30h semanais			SIM	
AL	SIM			SIM	
AM	SIM			SIM	
AP	SIM			NÃO	
BA	SIM			SIM	
CE	SIM			SIM	
DF	SIM			SIM	
ES	NÃO			NÃO	
GO	NÃO			NÃO (30%)	
MA	SIM			SIM	
MG	NÃO			SIM	
MS	SIM			SIM	
MT	Pagou proporcionalmente à jornada de 30h semanais			SIM	
PA	NÃO			NÃO	
PB	SIM			SIM	
PE	SIM			SIM	
PI	SIM			SIM	
PR	NÃO			SIM	
RJ	SIM			NÃO	
RN	Pagou proporcionalmente à jornada de 30h semanais			SIM	
RO	SIM			SIM	
RR	Pagou proporcionalmente à jornada de 25h semanais			SIM	
RS	NÃO			NÃO (20%)	
SC	SIM			SIM	
SE	NÃO			SIM	
SP	NÃO			NÃO (20%)	
TO	SIM			SIM	
BR	15 cumpriram	4 pagaram proporcionalmente	8 não cumpriram	20 cumpriram	7 não cumpriram

Fonte: Sindicatos filiados à CNTE

31. A tabela refere-se ao cumprimento do Piso como vencimento inicial de carreira. E nem todos que estão registrados como “não cumpriram” significa que não pagavam o valor equivalente ao Piso. A maioria desses (8 no total) pagava na forma de remuneração, o que também já é um avanço. Desses que não cumpriam, a exemplo de São Paulo, Sergipe e Goiás, passaram a cumprir a Lei até o final de 2019 ou início de 2020.

32. Como se vê, transcorrida uma década de vigência da Lei 11.738, a maioria dos entes federados cumprem a norma na íntegra. E uma eventual mudança conceitual por parte do STF poderá fazer regredir os esforços de valorização do magistério (também alinhados à meta 17 do PNE) e de consequente melhoria da qualidade da educação.

VI – Risco de invasão da competência legislativa do Congresso Nacional

33. Uma vez verificada a ausência de inconstitucionalidade da Lei 11.738, em seus mais diversos dispositivos, compete ao Congresso Nacional legislar sobre o assunto, sendo que o mesmo optou em manter o atual critério de atualização disposto no art. 5º da Lei 11.738.

34. No ano de 2012, quando a atualização do Piso foi de 22,22%, fato que motivou a protocolização da ADI 4.848, o Congresso Nacional chegou a votar o PL 3.776/2008, de autoria do Poder Executivo, porém foi interposto recurso ao referido Projeto, e o mesmo desde então não foi apreciado por falta de motivação dos parlamentares. Entendeu, o Parlamento, que a situação estava acomodada e que não havia necessidade de alterar o critério de atualização do Piso.

35. Além de não ter alterado o art. 5º da Lei 11.738, o Congresso Nacional se manifestou pela constitucionalidade integral da Lei 11.738, tanto na ADI 4.167 como na ADI 4.848, posição integralmente corroborada pela Advocacia Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República.

VIII - CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, requer seja negado provimento ao pedido formulado pelas referidas autoridades, declarando-se, pois, a perfeita constitucionalidade do art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 11.738/2008.

Brasília-DF, 2 de abril de 2020

Eduardo B. Ferreira

OAB/DF n. 56.178

(petição assinada digitalmente)