

Posicionamento contra a Nota de Esclarecimento divulgada pelo MEC, em 14/01/22, acerca do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica

Em 14 de janeiro, por meio de sua Assessoria de Comunicação Social, o Ministério da Educação divulgou Nota de Esclarecimento acerca do piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica com o seguinte teor:

(...)

Conforme o entendimento jurídico, o critério previsto na Lei 11.738/2008 faz menção a dispositivos constitucionais e a índice de reajuste não mais condizente com a mudança realizada pela EC nº 108/2020, que cria o novo Fundeb com características distintas da formatação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006. Entende-se que é necessária a regulamentação da matéria por intermédio de uma lei específica, na forma do disposto no art. 212-A, inciso XII, da Constituição Federal de 1988.

(...)

A **Comissão de Educação** e a **Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados**, os e as membros da **Frente Parlamentar Mista da Educação**, da **Frente Parlamentar em Defesa da Escola Pública e em Respeito aos e às Profissionais da Educação** e da **Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público**, após reunião virtual ocorrida em 19 de janeiro, divulgam a seguinte **NOTA DE POSICIONAMENTO**:

1. Da compatibilidade da Lei nº 11.738/2008 (Lei do Piso Salarial Nacional do Magistério) com a Constituição Federal

Inicialmente, importa ressaltar que a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 108, de 2020, que dispõe sobre o sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), transformando-o em mecanismo

permanente, **não deu causa a questionamentos acerca da compatibilidade entre a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e a Constituição Federal (CF/1988).**

Em verdade, as ECs nº 14/1996, nº 53/2006 e nº 108/2020, que dispunham sobre os fundos redistributivos em matéria educacional, e suas respectivas leis regulamentadoras, **têm caminhado no sentido de promover políticas públicas de valorização dos profissionais do magistério da educação pública básica.** Não há retrocessos nesse caminho, mas aprimoramentos legislativos decorrentes das discussões empreendidas, à medida que os fundos são operacionalizados e que se avaliam o alcance das iniciativas de inclusão educacional.

A EC nº 14/1996, alterou o art. 60 do então Ato das Disposições Constitucionais Temporárias (ADCT) para prever que o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) tivesse o objetivo de “assegurar a universalização de seu atendimento e a **remuneração condigna do magistério**”.

Por sua vez, a EC nº 53/2006, em nova redação dada ao *caput* do art. 60 do ADCT, preceitua que o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) seria destinado à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à **remuneração condigna dos trabalhadores da educação.** Ainda em remissão ao art. 60 do ADCT, corroborando a intenção legislativa de promover medidas de valorização das carreiras vinculadas à educação, prevê-se na alínea ‘e’ do inciso III do citado artigo “prazo para fixar, em lei específica, **piso salarial profissional nacional** para os profissionais do magistério público da educação básica”.

Nesse mesmo sentido, após a aprovação da EC nº 53/2006, a lei regulamentadora do Fundeb (nº 11.494, de 20 de junho de 2007), estatuiu em seu art. 41 que “o poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de

agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”.

O diploma normativo resultado da convergência dessas iniciativas é a **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que instituiu o piso salarial profissional nacional** para os profissionais do magistério público da educação básica. Em sede de controle concentrado no Supremo Tribunal Federal (STF), a referida legislação já foi contestada em duas ocasiões – Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 4.167 e nº 4.848 – e em ambas foi julgada compatível com o ordenamento constitucional.

Avançando nas políticas públicas educacionais, o Congresso Nacional, com significativa maioria, aprovou a EC nº 108/2020, que inseriu no corpo constitucional o art. 212-A, visando a distribuição de recursos e de responsabilidades entre os entes federados de modo a prover, por meio do Fundeb, a manutenção e o desenvolvimento do ensino na educação básica e a **remuneração condigna de seus profissionais.**

Nesse sentido, ressalte-se que, **a fim de não retirar o suporte constitucional à Lei nº 11.738, de 2008 (Lei do Piso Salarial), há previsão no inciso XII do art. 212-A da CF/1988**, de que “lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública”.

O art. 4º da Lei do Piso Salarial referia-se à modalidade de complementação da União que era a única até o **momento e não é outra senão a complementação VAAF (Valor Anual por Aluno)**, na sistemática da Emenda Constitucional nº 108/2020, que aprovou o novo Fundeb Permanente. Com a adoção do modelo híbrido no novo Fundeb, a complementação que sempre existiu e assim continua, ganhou um novo nome: VAAF, para diferenciá-la da outra nova complementação, o VAAT (Valor Anual Total por Aluno). O parágrafo único do art. 5º da Lei nº 11.738/2008 menciona a numeração da Lei nº **11.494/2007 porque essa era então a lei regulamentadora do Fundeb. Mas, o que importa é o conteúdo do que**

dizia a lei, o critério por ela fixado, totalmente compatível com a nova Lei do Fundeb, que mantém, no VAAF, o mecanismo do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano.

A argumentação empreendida permite-nos assegurar de que há compatibilidade entre a Lei do Piso Salarial (Lei nº 11.738, de 2008) e a CF/1988, notadamente após a vigência da EC nº 108/2020.

2. A revogação parcial da Lei nº 11.494/2007 não altera a necessidade de atualização do piso nacional

Após a publicação da EC nº 108/2020, editou-se legislação regulamentadora do Fundeb Permanente: Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Este diploma, em seu art. 53, revogou parcialmente a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que então regulamentava o Fundeb instituído pela EC nº 53/2006.

A revogação parcial efetuada pela legislação que regulamenta os fundos educacionais não é novidade. Ao seu turno, a Lei nº 11.494, de 2007, revogou parcialmente a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que à época regulamentava o Fundef (instituído pela EC nº 14/2006).

Considerando o histórico de revogações parciais das leis regulamentadoras do Fundeb, importa agora analisar as repercussões na Lei do Piso Salarial (Lei nº 11.738/2008).

No que tange ao critério de atualização do piso salarial, a Lei nº 11.738/2008 preceitua:

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**

anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. (grifo nosso)

Note-se que a **Lei nº 11.738/ 2008** (Lei do Piso Salarial), a qual preceitua que a atualização do valor do piso salarial do magistério deve ser **anual**, **não foi revogada pela nova Lei regulamentadora do Fundeb**.

Assim, mesmo antes de discorrer sobre a permanência do critério adotado no parágrafo único deste dispositivo, **é preciso reiterar que a ausência de atualização implica em violação à legislação em pleno vigor**, assim reconhecida pelo STF recentemente, em 26 de fevereiro do ano passado, no julgamento da ADI nº 4.848, movida por Governadores de Estados contra o critério de reajuste do piso do magistério, definido no art. 5º da Lei 11.738/2008.

Cabe-nos trazer à colação a manifestação do Ministro Luís Roberto Barroso, relator da ação, no Acórdão referente à ADI nº 4.848:

6. A valorização dos profissionais da educação está diretamente relacionada ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República, pois é por meio da educação que se caminha para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, para o desenvolvimento nacional e para a erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais (art. 3º, I, II e III, da CF/88). **Esse propósito foi integralmente acolhido pela Constituição de 1988**, ao reconhecer a educação como direito fundamental social (art. 6º), “direito de todos e dever do Estado e da família”, que “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205).

7. Em sintonia com esse propósito, a Constituição previu no art. 212 que os entes federativos apliquem, anualmente, um percentual mínimo da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Visando à valorização dos profissionais da educação escolar, a Emenda Constitucional 53/2006 alterou o art. 206, VIII, para incluir o piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar

pública como um dos princípios que regem o ensino, bem como determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

6

destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, prevendo a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação -FUNDEB (art. 60, ADCT). (grifo nosso)

Em seguida, o relator da matéria no STF, remete ao voto do Ministro Joaquim Barbosa, ao apreciar a medida cautelar da ADI nº 4.167, no sentido de que

“se não houver a obrigatoriedade de revisão periódica dos valores, a função do piso nacional poderia ser artificialmente comprometida pela simples omissão dos entes federados e geraria uma perda continuada de valor, que forçaria o Congresso Nacional a intervir periodicamente para reequilibrar as expectativas. A previsão de mecanismos de atualização, portanto, é uma consequência direta da existência do próprio piso”. (grifo nosso)

Observe-se, ainda que a **EC nº 108/2020**, cujo objetivo central é reiterar a valorização dos Profissionais da Educação, **expressamente se refere ao Plano Nacional de Educação (PNE) e às suas metas**, (art. 212-A, X) como importante parâmetro de sua aplicação e efetividade.

E o PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), a partir do diagnóstico das condições ainda inadequadas da profissão docente, propôs metas e estratégias referentes ao tripé da valorização do magistério: carreira, formação e remuneração. A meta 17 prevê: “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”.

Assim, a revogação de dispositivos da antiga lei regulamentadora do Fundeb, não permite inferir mecanicamente – do ponto de vista de uma interpretação extensiva que se oriente pela *mens legis*, que o

sido excluído pela atual lei de regulamentação do Fundeb Permanente (Lei nº 14.113/2020).

Em face desse cenário, indaga-se:

1) qual a repercussão dessa revogação parcial da antiga Lei regulamentadora do Fundeb na vigência da Lei do Piso Salarial? e

2) qual o impacto no critério de atualização do piso salarial?

Quanto ao primeiro questionamento, **não há qualquer repercussão na vigência da Lei nº 11.738/2008, que permanece com plena eficácia.** Seus dispositivos permanecem válidos e são reforçados pelo inciso XII do art. 212-A da CF/1988, bem como pela meta 17 do PNE, que preceitua a valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

Quanto ao segundo questionamento, o critério de atualização pelo valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano – com suporte constitucional na EC nº 53/2006 e normativo na Lei nº 11.494, de 2007 – foi alterado em decorrência das novas disposições constitucionais regidas pela EC nº 108/2020. Ocorre que, **enquanto nova legislação que disponha especificamente sobre o novo critério de atualização do piso salarial não for editada, permanecem os atuais critérios de atualização com base no Valor Anual por Aluno (VAAF),** sucedâneo do outrora utilizado Valor Anual mínimo por Aluno (VAA).

Reiteramos que o Valor Anual mínimo por Aluno (VAA) nada mais é do que o atual VAAF, previsto na alínea 'a' do inciso V e na alínea 'b' do inciso X, ambos do art. 212-A da CF/1988, justamente a complementação da União referente aos 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Embora a Lei nº 11.494/2007 tenha sido

permanece no atual VAAF. Uma vez que a Lei do Piso Salarial segue vigente, a argumentação de que não há possibilidade de atualizar o piso por falta de norma regulamentadora não procede.

Corroborando com nosso posicionamento, ainda em remissão à ADI nº 4.848, por unanimidade, O STF entendeu que:

3. A previsão de mecanismos de atualização é uma consequência direta da existência do próprio piso. A edição de atos normativos pelo Ministério da Educação, nacionalmente aplicáveis, objetiva uniformizar a atualização do piso nacional do magistério em todos os níveis federativos e cumprir os objetivos previstos no art. 3º, III, da Constituição Federal. Ausência de violação aos princípios da separação do Poderes e da legalidade.

4. A Lei nº 11.738/2008 prevê complementação pela União de recursos aos entes federativos que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir os valores referentes ao piso nacional. Compatibilidade com os princípios orçamentários da Constituição e ausência de ingerência federal indevida nas finanças dos Estados.

5. Ausente violação ao art. 37, XIII, da Constituição. **A União, por meio da Lei 11.738/2008, prevê uma política pública essencial ao Estado Democrático de Direito**, com a previsão de parâmetros remuneratórios mínimos que valorizem o profissional do magistério na educação básica.

6. Pedido na Ação Direita de Inconstitucionalidade julgado improcedente, com a fixação da seguinte tese: **“É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica”**.

Em sede de controle concentrado, tendo o STF julgado de modo unânime pela constitucionalidade da atualização do piso, ratificamos nosso posicionamento de que as atualizações do piso salarial devem observar o VAAF, conforme EC nº 108/2020, que corresponde ao VAA, nos termos da EC nº 53/2006.

Observe-se, que ao indicar o reajuste zero em 2021, o

critério estabelecido na Lei do Piso Salarial. Não questionou sua legalidade. Ao contrário, nela se baseou para estabelecer o reajuste zero. Assim, estranha-nos essa repentina mudança de entendimento do Governo Federal.

A Portaria Interministerial nº 4, de 27 de dezembro de 2019, que estabelece os parâmetros operacionais para o último ano de vigência do Fundeb 2006-2020 e a Portaria Interministerial nº 4, de 30 de dezembro de 2020, que estabelece os parâmetros operacionais do Novo Fundeb para o 1º trimestre do exercício de 2021, editadas conjuntamente pelo Ministério da Educação e pelo da Economia, ratificam nosso entendimento de que o VAAF é sucedâneo do VAA.

As citadas normas, que definiram parâmetros operacionais do último ano de vigência do Fundeb 2006-2020 e do primeiro ano de vigência do Novo Fundeb, **adotaram a mesma metodologia de cálculo para cálculo do VAA e do VAAF.**

O valor por aluno (VAA), anteriormente utilizado para correção do piso (EC nº 53/2006), decorria do seguinte critério constitucional para distribuição de recursos dos Fundos no âmbito dos Estados e do Distrito Federal (art. 60 do ADCT):

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e **distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial**, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

.....
V - a União complementar os recursos dos Fundos a que se

refere o inciso II do caput deste artigo **sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o**

10

mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

.....
VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

.....
d) **10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo**, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

A EC nº 108/2020, ainda que altere substancialmente o mecanismo redistributivo, preserva o valor por aluno nos termos anteriormente definidos, agora discriminado como valor aluno-ano Fundeb (VAAF) e previsto no art. 212-A da Constituição:

II - os fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do caput do art. 155, o inciso II do caput do art. 157, os incisos II, III e IV do caput do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição;

III - os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo serão **distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial** matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do caput e no § 2º deste artigo;

.....
V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma:

a) **10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF)**, nos termos do inciso III do caput deste artigo, não

Dessa forma, VAA e VAAF decorrem da distribuição de recursos dos Fundos proporcionalmente ao número de matrículas de cada rede de ensino, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, cabendo ainda a complementação da União, equivalente a 10% das receitas totais dos Fundos, caso VAA ou VAAF não atinja (ou atingisse) o mínimo definido nacionalmente.

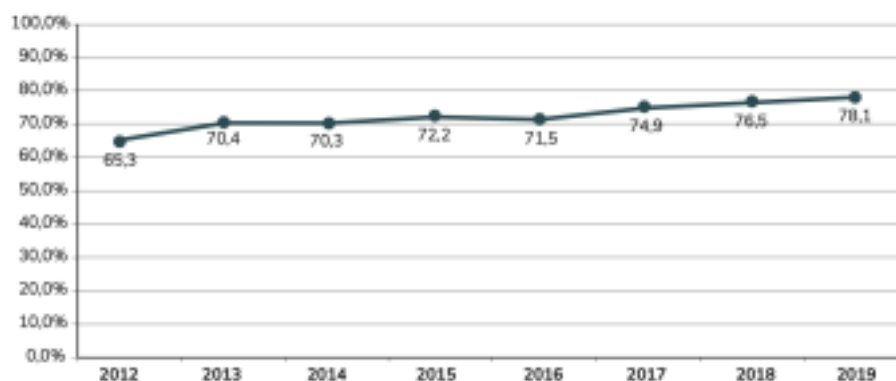
3. Da relevância dos mecanismos de valorização da carreira de magistério

Constatada a discrepância entre a remuneração dos profissionais da educação e de outros com a mesma escolaridade, o Plano Nacional de Educação estabeleceu entre suas metas:

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.

O Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), evidencia que a disparidade entre a remuneração de profissionais assalariados com nível superior e os profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, conforme Gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1: Relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, com nível superior completo, e o rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais assalariados, com nível superior – Brasil – 2012-2019



Fonte: Inep - Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020

Conforme podemos notar pelo Gráfico 1, embora a desigualdade salarial tenha diminuído, quando comparado com demais profissionais de mesma escolaridade, as políticas de equiparação do rendimento médio da carreira docente precisam ser mantidas. Ainda em relação ao rendimento médio, o Relatório registra:

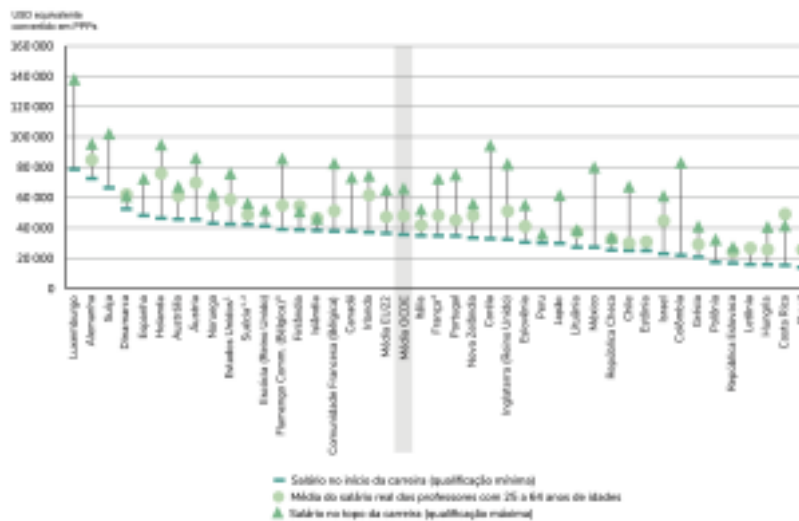
O acompanhamento dos indicadores da Meta 17 permite verificar que a equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica aos demais profissionais com escolaridade equivalente aumentou no período abordado, passando de 65,3%, em 2012, para 78,1%, em 2019. Entretanto, **o Relatório demonstra que o crescimento do indicador se explica, em grande parte, em função do decréscimo do rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais**, que correspondeu a uma perda real de 13,3% do poder de compra efetivo ao longo dos anos analisados. (grifo nosso)

As deficiências na atratividade da carreira docente também são bastante significativas em comparação internacional. Ao analisarmos o recente estudo *Education at a Glance 2021*, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a publicação do Inep “Panorama da Educação: destaques do Education at a Glance 2021”, assinala:

Em 2018, o valor do piso nacional foi de R\$ 2.455, equivalente a R\$ 32.738 anual, incluindo férias e 13º salário (USD 13.983 PPP). Ao comparar o piso do magistério no Brasil com a remuneração estatutária inicial da carreira de professores dos

anos finais do ensino fundamental dos países-membros e parceiros da OCDE, **verifica-se que o Brasil possui a menor remuneração inicial legal da carreira docente entre os países** [Conforme Gráfico 2 a seguir]. A média dos países-membros da OCDE (USD 35.609 PPP) é 2,5 vezes maior que o piso nacional do magistério no Brasil. Os salários reais para professores referem-se aos rendimentos médios anuais brutos recebidos por professores em tempo integral, incluindo as gratificações e compensações monetárias. Quando comparamos a média do salário real dos professores dos anos finais do ensino fundamental de 25 a 64 anos de idade, o Brasil possui a terceira pior remuneração (USD 25.740 PPP), atrás apenas da Eslováquia e da Hungria. A média dos países da OCDE (USD 47.988 PPP) é quase duas vezes maior que a média salarial do Brasil”. (grifo nosso)

Gráfico 2: Salários reais médios dos professores dos anos finais do ensino fundamental em comparação com os salários estatutários iniciais e no topo da escala (2020)



Fonte: Inep - Panorama da Educação: destaques do Education at a Glance 2021

A necessidade de cumprimento da meta 17 do PNE e a comparação internacional que mostra de modo inconteste a vergonhosa colocação do Brasil, quanto ao rendimento médio dos professores (em dólares

PPP - paridade de poder de compra), evidencia a necessidade de manter os mecanismos de valorização da carreira de magistério.

4. Considerações Finais

Ante o exposto, a **Comissão de Educação** e a **Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados**, os e as membros da **Frente Parlamentar Mista da Educação**, da **Frente Parlamentar em Defesa da Escola Pública e em Respeito aos e às Profissionais da Educação** e da **Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público**, divulgam a presente Nota de Esclarecimento ao passo que reiteram o seu compromisso com o desenvolvimento da educação e a valorização dos profissionais da educação, incluído o cumprimento integral do piso nacional consagrado em nossa legislação desde 2008. Precisaremos avançar na regulamentação infraconstitucional relativa aos demais profissionais da educação.

Em 24 de janeiro de 2022.

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CULTURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

FRENTE PARLAMENTAR MISTA DE EDUCAÇÃO

FRENTE PARLAMENTAR EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA E EM RESPEITO
AOS/ÀS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO.

FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DO SERVIÇO PÚBLICO