

VOTO

O Senhor Ministro Roberto Barroso (Relator):

I. Cabimento da ação direta

1. Preliminarmente, analiso o cabimento da presente ação direta. Em primeiro lugar, verifico que os Governadores dos Estados requerentes têm legitimidade ativa *ad causam*, nos termos do art. 103, inc. V, da Constituição. Está igualmente presente a pertinência temática. O ato normativo impugnado versa sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, e se aplica para todos os entes federativos. Em segundo lugar, constato que o objeto da ação direta é idôneo para a deflagração do controle abstrato, tendo em vista que o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 11.738/2008 contém enunciado normativo, geral e abstrato, destinado a definir o critério de atualização do piso profissional nacional.

2. Em informações, o Senado suscita a ausência de interesse processual, sob o fundamento de que o dispositivo impugnado integra texto que, em si, configura uma equação política que reflete o equilíbrio federativo, de modo que eventual ajuste nessa equação deve se operar na via do processo político. No entanto, as teses da petição inicial remetem aos princípios constitucionais da separação do Poderes e da legalidade, de modo que, se as normas constitucionais invocadas não oferecerem apoio ao pedido do requerente, o caso será de improcedência, e não de acolhimento da preliminar.

3. Afirma o Senado, ainda, a continência entre a presente ação e a ADI 4.167. Esta Corte decidiu, no julgamento da ADI 4.167, de relatoria do Min. Joaquim Barbosa, no sentido da constitucionalidade do piso salarial nacional dos professores da rede pública de ensino, conforme ementa abaixo:

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.

4. Na ADI 4167, foram questionados os art. 2º, §§ 1º e 4º; 3º, *caput*, II e III e 8º, todos da Lei 11.738/2008. Na presente ação direta, argui-se a inconstitucionalidade da forma de atualização do piso nacional dos profissionais da educação básica previsto no art. 5º, parágrafo único, da mesma lei. Percebe-se que os pedidos da segunda ação (a presente ADI) não estão contidos nos pedidos da ADI 4167, embora ambos sejam relacionados. Entendo, portanto, não ser caso de nítida continência, nos termos do art. 56 do CPC.

II. Mérito

5. A questão constitucional a ser decidida na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber se o mecanismo de atualização do piso nacional do magistério da educação básica, prevista no art. 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008, é compatível com a Constituição de 1988.

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 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).

8. É nesse cenário que é promulgada a Lei 11.738/2008, com o fim de regulamentar o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Referido piso é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica e, à época, correspondia a R\$ 950,00 mensais, para uma jornada de, no máximo, 40 horas semanais, reservado 1/3 da carga horária para atividades extraclasse.

9. Os requerentes alegam ofensa aos arts. 37, *caput* e inc. X; 39, § 4º; e 206, VIII, da Constituição; e ao art. 60, III, e, do ADCT, porque o dispositivo impugnado autorizaria a atualização do piso nacional sem observância da reserva legal, enfatizando que, na prática, o reajuste viria ocorrendo por notas do Ministério da Educação, baseadas em Portarias. O argumento, contudo, não procede.

10. Conforme decidiu esta Suprema Corte na ADI 4.167, é obrigatório o respeito ao piso nacional dos professores pelos Estados-membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Nos termos externados pelo Min. Joaquim Barbosa ao apreciar a medida cautelar da presente ação, 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.

11. A Lei nº 11.494/2007, regulamenta o FUNDEB, prevê a definição, nacionalmente, do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano (art. 4º da Lei). O Ministério da Educação (MEC), por meio de Portarias Interministeriais, dispõe sobre o valor anual mínimo. Da mesma forma, o MEC utiliza o crescimento do valor anual mínimo por aluno como base para o reajuste do piso dos professores, competindo a ele editar ato normativo relativo à atualização do piso nacional, como vem ocorrendo igualmente por meio de Portarias Interministeriais (conforme valores atualizados disponíveis no portal do MEC: <http://portal.mec.gov.br>).

12. O propósito da edição de atos normativos pelo Ministério da Educação, nacionalmente aplicáveis, é uniformizar a atualização do piso nacional do magistério em todos os níveis federativos (federal, estadual e municipal), já que diferenças relativas aos sistemas de ensino das unidades federativas implicaria no agravamento das desigualdades regionais e iria na contramão dos objetivos previstos no art. 3º, III, da Constituição Federal. Corroborando esta conclusão, a Presidência da República enfatiza que os artigos 206, inc. I; 211, § 1º e 214, inc. II, da Constituição impõem ao Poder Público o estabelecimento de diretrizes legais uniformes em matéria educacional, para que iguais condições de formação e desenvolvimento estejam à disposição de toda a população em idade escolar, independentemente do Estado ou Município, bem como para evitar que realidades socioeconômicas díspares criem distinções entre a formação elementar recebida.

13. Este pano de fundo deixa clara a ausência de violação aos princípios da separação dos Poderes e da legalidade, já que o piso salarial é previsto e

tem os critérios de cálculo da atualização estabelecidos na Lei 11.738/2008, sendo fixado um valor mínimo que pode ser ampliado conforme a realidade de cada ente. Como destacado pela Procuradoria-Geral da República, os atos normativos do Ministério da Educação, em verdade, apenas delimitam os parâmetros para adequação das legislações locais à legislação federal e à Constituição. Pelas mesmas razões, o parágrafo único do artigo 5º da lei impugnada não equivale a uma fixação ou alteração da remuneração dos profissionais do magistério público da educação básica. Ausente, portanto, contrariedade do dispositivo aos arts. 37, *caput* e inc. X; 39, § 4º; e 206, VIII, da Constituição; e o art. 60, III, e, do ADCT.

14. Os requerentes alegam, ainda, ofensa aos arts. 61, § 1º, II, *a*; 165, III; e 169, § 1º, I e II, da Carta da República, já que a delegação ao Ministério da Educação para fixação anual do valor do piso não seria acompanhada da definição, por lei, de critérios para a apuração do índice, além de ocorrer sem prévia dotação orçamentária. Articulam, ainda, violação ao art. 37, XIII, da Constituição, uma vez que teria sido estabelecida a vinculação automática da remuneração dos servidores a um índice de aumento sobre o qual os Estados não têm ingerência. Os argumentos também não procedem neste ponto.

15. A aplicação do piso nacional nas folhas de pessoal dos Estados, Municípios e do Distrito Federal é custeada pelo percentual mínimo da receita resultante de impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no art. 212 da Constituição. Ainda, nos termos do art. 60, I, do ADCT, parte dos recursos a que se refere o art. 212 compõe a fonte financeira do FUNDEB criado para cada Estado. O art. 60 prevê, como se extrai do inc. V, complementação da União para os recursos dos Fundos de cada Estado. Nessa linha, o art. 4º da Lei nº 11.494/2007 prevê normas de complementação da União sobre os recursos dos Fundos.

16. Some-se a isso que a própria 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. Veja-se o que dispõe o art. 4º e seus parágrafos da Lei 11.738/2008:

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. 3^o 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.**

§ 1^o 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.

§ 2^o **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 . (grifei)**

17. Nesse cenário, entendo não haver qualquer desrespeito aos princípios orçamentários constitucionais ou ingerência federal indevida nas finanças dos Estados, já que a Constituição e a própria Lei 11.738/2008 estabelecem mecanismos para assegurar o repasse de recursos adicionais aos Estados para a implementação do piso nacional do magistério da educação básica nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, incluindo, naturalmente, suas atualizações, o impede o comprometimento significativo das finanças dos entes.

18. Não há, pelas mesmas razões, qualquer violação ao art. 37, XIII, da Constituição, pois, longe de ter criado uma “vinculação automática da remuneração dos servidores a um índice de aumento sobre o qual os Estados não têm ingerência”, 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.

19. Mantenho, desta forma, o entendimento adotado pelo Min. Joaquim Barbosa no julgamento da medida cautelar, o qual transcrevo no que importa:

“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.”

20. Não há, portanto, incompatibilidade entre o art. 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008 e arts. 37, VIII, 61, § 1º, II, a, 165, III; e 169, § 1º, I e II, todos da Constituição. Nestes termos, é improcedente o pedido da presente ação direta.

III. Conclusão

21. Por todo o exposto, voto no sentido de que o pedido da presente ação direta de inconstitucionalidade seja 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* ”.

Plenário Virtual - minuta do voto - 19/02/2021 09:00