

01/03/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.848 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCACAO
ADV.(A/S) : GUSTAVO TEIXEIRA RAMOS
AM. CURIAE. : CONFETAM
ADV.(A/S) : VALDECY DA COSTA ALVES

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PACTO FEDERATIVO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA. ATUALIZAÇÃO DO PISO NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. ART. 5º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 11.738/2008. IMPROCEDÊNCIA.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que tem como objeto o art. 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008, prevendo a atualização do

ADI 4848 / DF

piso nacional do magistério da educação básica calculada com base no mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano.

2. Objeto diverso do apreciado na ADI 4.167, em que foram questionados os art. 2º, §§ 1º e 4º; 3º, *caput*, II e III; e 8º, todos da Lei 11.738/2008, e decidiu-se no sentido da constitucionalidade do piso salarial nacional dos professores da rede pública de ensino. Na presente ação direta, questiona-se a inconstitucionalidade da forma de atualização do piso nacional. Preliminares rejeitadas.

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”*.

A C Ó R D Ã O

ADI 4848 / DF

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por unanimidade de votos, em julgar improcedente a ação direta e fixar a seguinte tese de julgamento: “É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica”, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 19 a 26 de fevereiro de 2021.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** - Relator

15/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.848 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCACAO
ADV.(A/S)	: GUSTAVO TEIXEIRA RAMOS
AM. CURIAE.	: CONFETAM
ADV.(A/S)	: VALDECY DA COSTA ALVES

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelos Governadores de seis Estados (Mato Grosso do Sul, Goiás, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina), tendo como objeto o art.

ADI 4848 / DF

5º, parágrafo único, da Lei federal nº 11.738/2008. O diploma versa sobre o piso nacional dos profissionais do magistério público da educação básica. Confira-se o teor do dispositivo impugnado:

“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.”

2. Em síntese, alegam os requerentes que o dispositivo em tela afrontaria:

(i) **os arts. 37, caput e inc. X; 39, § 4º; e 206, VIII, da Constituição; e o art. 60, III, e, do ADCT**, porque autorizaria a atualização do piso nacional sem observância da reserva legal – sendo que, na prática, o reajuste viria ocorrendo por notas do Ministério da Educação, baseadas em Portarias;

(ii) **os 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 – essa sistemática, segundo os requerentes, “*retira dos entes federados todo e qualquer controle sobre seus orçamentos*” (p. 6), além de usurpar atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo estaduais;

(iii) **art. 37, XIII, da Constituição Federal**, uma vez que estabelece a vinculação automática da remuneração dos servidores a um índice de aumento sobre o qual os Estados não têm ingerência.

3. Os requerentes afirmam, ainda, que o impacto das alterações do piso nacional teria sido bastante elevado, até porque a

ADI 4848 / DF

atualização praticada não viria guardando relação com qualquer índice oficial de inflação. Nessa linha, em 2012, apenas seis Estados estariam pagando o piso. O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, estimava um impacto anual de R\$ 3,13 bilhões para o orçamento estadual –, o que levaria, aliás a que se ultrapassasse o limite para gastos de pessoal definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, art. 19).

4. Pede-se, então, a concessão de medida cautelar para suspender *ex tunc* a eficácia do dispositivo questionado; e, em caráter definitivo, sua declaração de inconstitucionalidade ou, por eventualidade, a atribuição de interpretação conforme a Constituição para o fim de afirmar que o art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 11.738/2008 “não detém a natureza de norma nacional, mas apenas de norma federal, de aplicabilidade restrita aos órgãos e entes federais”.

5. O Ministro Joaquim Barbosa indeferiu o pedido de medida liminar, expondo, para tanto, os seguintes fundamentos:

“Sem me comprometer com as teses de fundo, considero **ausentes os requisitos que ensejariam a concessão da medida cautelar pleiteada.**

Observo que a constitucionalidade da Lei 11.738/2008 já foi questionada em outra ação direta, oportunidade em que a **validade** de seus principais dispositivos restou **confirmada.**

Referido precedente foi assim ementado:

‘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

ADI 4848 / DF

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, DJ e de 24.08.2011).

Já naquela oportunidade os requerentes poderiam ter arguido a inconstitucionalidade do mecanismo de reajuste do piso nacional dos professores da educação básica. Porém, não o fizeram. Essa omissão sugere a pouca importância do questionamento ou a pouca ou nenhuma densidade dos argumentos em prol da incompatibilidade constitucional do texto impugnado, de forma a afastar o *periculum in mora*.

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

ADI 4848 / DF

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. Noutro dizer, há a judicialização litigiosa precoce da questão.

Por outro lado, e novamente reservando-me o direito de analisar com maior profundidade os argumentos apresentados, também falta densa probabilidade às teses arregimentadas pelos requerentes.

Inicialmente, observo que esta Suprema Corte já firmou precedentes no sentido da compatibilidade constitucional da definição do método de cálculo de índices de correção monetária por atos infraordinários (RE 582.461-RG, rel. min. Gilmar Mendes, Pleno, DJ e de 18.08.2011).

Em relação à competência do Chefe do Executivo para propor dispêndios, e do Legislativo para os autorizar, é necessário distinguir os gastos **obrigatórios** dos gastos **discricionários**, típicos das decisões políticas. Em nenhum ponto a Constituição de 1988 autoriza os entes federados a deixar de prever em suas leis orçamentárias gastos obrigatórios, determinados pelo próprio Sistema Jurídico pátrio (e.g., art. 100, § 5º da Constituição).

E, conforme decidiu esta Suprema Corte, é obrigatório o respeito ao piso nacional dos professores pelos estados-membros, pelo Distrito Federal e pelos municípios que compõem esta Federação (ADI 4.167).

Por fim, quanto à vedada vinculação do reajuste da remuneração, o perfeito entendimento sobre a matéria depende de instrução mais ampla e profunda. Neste momento de exame inicial, próprio das medidas de urgência, parece relevante o **risco inverso** posto pela pretensão dos requerentes. Se não houver a obrigatoriedade de revisão periódica dos valores, a

ADI 4848 / DF

função do piso nacional poderia ser artificialmente comprometida pela simples omissão dos entes federados. Essa perda continuada de valor forçaria o Congresso Nacional a intervir periodicamente para reequilibrar as expectativas.

Ante o exposto, indefiro o pedido para concessão da medida liminar pleiteada.”

6. Contra essa decisão, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul interpôs agravo regimental, ao qual aderiram os Estados do Piauí, Santa Catarina e Roraima. Posteriormente, o Estado de Santa Catarina requereu a desconsideração de sua petição.

7. Em suas informações, a Câmara dos Deputados afirmou que a lei em tela, oriunda do Projeto de Lei nº 7.431/2006, fora processada nos termos constitucionais e regimentais pertinentes. Essa afirmação foi reiterada pelo Senado Federal, que alegou ainda:

(i) a ausência de interesse processual, sob o fundamento de que o eventual ajuste *“nessa equação deve se operar na via do processo político, o único dotado de variáveis e plasticidade para sintetizar interesses dentro das balizas jurídicas estabelecidas pela Constituição”*;

(ii) a continência entre a presente ação e a ADI 4.167, em que se afirmou a validade do equilíbrio de valores presente na Lei nº 11.738/2008;

(iii) a previsão legal da fórmula que deve presidir a atualização do piso dos professores, não havendo delegação de poder normativo, mas só regulamentação da lei; embora a vinculação de vencimentos não seja admitida para fins remuneratórios – *i.e.*, só como forma automática de aumento da remuneração –, ela seria válida *“como meio de atingir objetivos mais elevados, como o é melhoria da educação básica”*;

(iv) a definição de um piso não equivaleria a vinculação remuneratória, mas à fixação de um patamar que torne viável pensar em um sistema educacional de qualidade.

ADI 4848 / DF

8. O Presidente da República também se manifestou nos autos, cabendo transcrever, de suas informações, as seguintes passagens:

“[...] a Constituição Federal de 1988 insere a educação no rol dos direitos sociais constantes do art. 62 e apregoa em seu art. 205 de forma expressa que o referido serviço público configura dever do Estado e tem por objetivos precípuos o ‘pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.’

11. Entretanto, para que as metas colimadas pelos dispositivos constitucionais em apreço possam vir a ser alcançadas, faz-se imprescindível a atuação do Poder Público no sentido de universalizar a educação básica, assegurando à totalidade dos cidadãos brasileiros, igual acesso à instrução de qualidade [...]

12. Contudo, a igualdade ora mencionada não se esgota na disponibilização de recursos materiais e humanos por parte dos entes federativos com vistas ao atendimento de suas respectivas clientela. Os artigos 206, I, 211, § 1º e 214, II, da Constituição Federal – entendido em conjunto com o art. 3º, III, da Carta Magna – impõem ao Poder Público o estabelecimento de diretrizes legais uniformes em matéria educacional, com vistas a assegurar iguais condições de formação e desenvolvimento para toda a população em idade escolar, independentemente do Estado ou Município.

13. Dito em outras palavras, trata-se de impedir que as diferenças subjacentes aos sistemas de ensino das unidades federativas e as diversas realidades sócio-econômicas vivenciadas por estas últimas acabem por criar distinções entre a formação elementar recebida por seus respectivos alunos.

14. Deve o Poder Público agir, portanto, no sentido de estabelecer padrões curriculares e qualitativos de observância obrigatória por parte da União, dos Estados e dos Municípios.

[...]

22. Partiu-se do pressuposto de que a melhoria qualitativa do ensino encontra-se umbilicalmente vinculada à

ADI 4848 / DF

valorização do magistério – tal como vaticinado no art. 206, CF e no Plano Nacional de Educação – e, nessa esteira, pretendeu-se evitar que a remuneração aviltante paga por uma parte das unidades federativas a seus trabalhadores em educação possa vir a servir como fator de diferenciação entre a qualidade do ensino prestado por elas e pelos demais entes, o que redundaria, em última instância, no agravamento das desigualdades regionais combatidas pelo art. 3º, III, da Constituição Federal.

[...]

32. O impacto da aplicação do piso nacional nas respectivas folhas de pessoal dos Estados, Municípios e do Distrito Federal será custeado pelos recursos tributários mínimos destinados à educação mencionados no art. 212 da Constituição Federal, que também compõe a fonte financeira do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB criado para cada Estado, nos termos do art. 60, I, do ADCT: [...]

34. E, não obstante as normas de complementação previstas no art. 60 do ADCT e na Lei nº 11.494/2007, a própria Lei nº 11.738/2008 asseverou em seu art. 4º mecanismos para assegurar o repasse de recursos adicionais às unidades federativas que comprovarem indisponibilidade orçamentária para arcar com os valores referentes ao Piso Nacional do Magistério da Educação Básica”.

9. O Advogado-Geral da União defendeu o dispositivo impugnado, alegando, em síntese, o seguinte:

(i) [...] advém do próprio artigo 5º, parágrafo único, da Lei nº 11.738/08 a fixação do critério para a atualização anual do piso nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, de modo que o Poder Executivo, ao editar ato normativo que se circunscreva a declarar seu novo valor, exercerá função regulamentar plenamente vinculada”;

ADI 4848 / DF

(ii) “o parágrafo único do artigo 5º da Lei nº 11.738/08 não fixa ou altera a remuneração dos profissionais do magistério público da educação básica”, nem ofende o art. 37, XIII, da Constituição (vinculação de remuneração), mas “restringe-se a estabelecer o procedimento para a atualização do respectivo piso salarial, que servirá de parâmetro à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a estipulação do vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica”;

(iii) “a norma impugnada confere previsibilidade suficiente para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborem suas respectivas leis orçamentárias”;

(iv) “a Carta Maior e a própria Lei nº 11.738/08 estabelecem mecanismo que impede o comprometimento significativo das finanças dos Estados e Municípios com a concretização do piso salarial em exame. Trata-se do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”, cuja regulamentação prevê “a complementação de recursos, por parte da União, sempre que o valor médio ponderado por aluno não for alcançado no âmbito de cada Estado ou do Distrito Federal”; além disso, “o próprio diploma impugnado reafirma o dever da União de complementar a integralização do piso salarial dos professores da educação básica, nos casos em que o ente federativo não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado”.

10. A Procuradoria-Geral da República opinou pela constitucionalidade da Lei 11.738/2008, sustentando, em suma, que:

(i) a educação constitui um dos principais instrumentos destinados a materializar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, CF). “É, portanto, uma política pública essencial à democracia, sendo senso comum que o incremento de investimentos nessa área, inclusive com a fixação de padrões remuneratórios dignos aos professores, são imprescindíveis à superação das desigualdades sociais”;

(ii) a edição de leis nacionais impositivas que regulamentam padrões

ADI 4848 / DF

remuneratórios não ofende a autonomia dos entes federados, “os quais ficam todos vinculados e subordinados a esse modelo de federalismo colaborativo, obrigados que estão, na divisão de responsabilidades, ao cumprimento das diretrizes nacionais”;

(iii) portarias ministeriais editadas não ofendem o princípio da legalidade, tendo em vista que “tão somente explicita[m], declara[m], por assim dizer, o valor do piso, já que os critérios de cálculo da atualização estão todos definidos na Lei 11.738/2008”. Além disso, “o piso é apenas o valor mínimo a ser pago pelos entes federados, os quais podem estabelecer um valor maior, na medida de seus interesses e disponibilidade financeira”;

(iv) não há qualquer ofensa aos princípios orçamentários da Lei de Responsabilidade Fiscal pois “a lei incumbiu a própria União de complementar os recursos que eventualmente faltassem para a implementação do piso nacional do magistério da educação básica nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, incluídas suas atualizações.

11. Foram admitidos a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE e a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal do Brasil - Confetam como *amici curiae*. A sociedade de advogados constituída pela CNTE renunciou ao mandato que lhe fora outorgado.

15/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.848 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO LUÍS 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 Rel. Min. Joaquim Barbosa, no sentido da constitucionalidade do piso

ADI 4848 / DF

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 4.167, foram questionados os arts. 2º, §§1º e 4º; 3º, *caput*, II e III; e 8º, todos da Lei 11.738/2008. Na presente ação direta, questiona-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

ADI 4848 / DF

ação (a presente ADI) não estão contidos nos pedidos da ADI 4.167, 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

ADI 4848 / DF

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 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 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.

ADI 4848 / DF

11. A Lei nº 11.494/2007, que 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 o 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 arts. 206, I; 211, § 1º; e 214, 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. Esse 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

ADI 4848 / DF

locais à legislação federal e à Constituição. Pelas mesmas razões, o parágrafo único do art. 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 CF, 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 CF, 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 inciso 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:

ADI 4848 / DF

“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.”** (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.

ADI 4848 / DF

19. Mantenho 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. Noutro 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

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.848

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCACAO

ADV.(A/S) : GUSTAVO TEIXEIRA RAMOS (28471/BA, 17725/DF, 385580/SP)

AM. CURIAE. : CONFETAM

ADV.(A/S) : VALDECY DA COSTA ALVES (10517-A/CE)

Decisão: Após os votos dos Ministros Roberto Barroso (Relator), Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Ricardo Lewandowski, que julgavam improcedente o pedido formulado na ação direta, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.848

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCACAO

ADV.(A/S) : GUSTAVO TEIXEIRA RAMOS (28471/BA, 17725/DF, 385580/SP)

AM. CURIAE. : CONFETAM

ADV.(A/S) : VALDECY DA COSTA ALVES (10517-A/CE, 119130/SP)

Decisão: Após os votos dos Ministros Roberto Barroso (Relator), Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Ricardo Lewandowski, que julgavam improcedente o pedido formulado na ação direta, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ação direta e fixou a seguinte tese de julgamento: "É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica", nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 19.2.2021 a 26.2.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário