

A valorização docente à luz das decisões do Supremo Tribunal Federal relativo a Ação Direita de Inconstitucionalidade n.º 4.167/2011

The teaching valuation in the light of the decisions of the Federal Supreme Court the Right Action of Unconstitutionality n.º 4.167/2011

Apresiasi didáctica a la luz de las decisiones del Supremo Tribunal Federal sobre el Derecho Acción de Inconstitucionalidad n.º 4.167/2011

Ruth da Paz Camargo¹
Ione da Silva Cunha Nogueira²

Citação: CAMARGO, R. P.; NOGUEIRA, I. S. C. A valorização docente à luz das decisões do Supremo Tribunal Federal relativo a Ação Direita de Inconstitucionalidade n.º 4.167/2011. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 16, 87236. Dezembro de 2022.



<http://10.5380/jpe.v16i0.87236>

Resumo:

Esta pesquisa tem como objetivo a valorização docente, no que se refere à remuneração, a partir da análise das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), desde a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.167/2011. O estudo foi realizado por meio de pesquisa documental com enfoque qualitativo. A metodologia utilizada é de viés qualitativo e se dá por meio de pesquisa documental e em base de dados digitais. Cabe mencionar que a escolha da análise das decisões do STF pauta-se no caráter constitucional. Utilizou-se como fontes documentais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei n.º 11.738/2008 (Lei do PSPN), Lei n.º 13.005/2014 (PNE), bem como as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), a partir da ADI n.º 4.167/2011. Esse estudo parte do fato de que a valorização dos profissionais da educação é um dos princípios fundamentais para se alcançar o objetivo de uma educação de qualidade. Cabe reiterar que a concepção de valorização docente não se restringe à remuneração, havendo necessidade de estar atentos também à formação intelectual e constituição da identidade profissional. Foi possível constar

¹ Mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS/CPTL. Três Lagoas, MS. Brasi. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5213-3719>. E-mail: ruthpazcamargo@gmail.com

² Doutora em Educação (UNESP, Marília); professora associada da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS/CPTL. Três Lagoas, MS. Brasi. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4179-2166>. E-mail: ionescnogueira@gmail.com.

que as decisões do STF relativas ao objeto de valorização docente, com base na análise e verificação realizada por este estudo, evidenciaram que tem se assegurado somente o controle do pagamento do piso salarial, de forma a ocasionar o enfraquecimento desta política e dos demais quesitos que compõem o significado da valorização docente.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Valorização Docente. Judicialização da Educação. Supremo Tribunal Federal.

Abstract: This research aims to analyze the valuation of teachers, with regard to remuneration, based on the analysis of the decisions of the Federal Supreme Court (STF), since the Direct Action of Unconstitutionality (ADI) n.º 4.167/2011. was carried out through documentary research with a qualitative approach. The methodology used has a qualitative bias and is carried out through documentary research and digital databases. It should be mentioned that the choice of analysis of STF decisions is based on their constitutional nature. The 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, Law n.º 11.738/2008 (PSPN Law), Law n.º 13.005/2014 (PNE), as well as the decisions of the Federal Supreme Court (STF), were used as documentary sources. from ADI No. 4.167/2011. This study starts from the fact that the appreciation of education professionals is one of the fundamental principles to achieve the objective of a quality education. It should be reiterated that the concept of valuing teachers is not restricted to remuneration, as it is also necessary to pay attention to intellectual training and the constitution of a professional identity. Based on the analysis and verification carried out by this study, the decisions of the STF related to the object of teacher appreciation showed that only control of the payment of the basic salary has been ensured, in order to weaken this policy and the other questions that make up the meaning of teacher appreciation.

Keywords: Public policy. Teacher Appreciation. Judicialization of Education. Federal Court of Justice.

Resumen: Esta investigación tiene como objetivo analizar la valoración de los docentes, en lo que respecta a la remuneración, a partir del análisis de las decisiones del Supremo Tribunal Federal (STF), desde que se llevó a cabo la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n.º 4.167/2011. a través de una investigación documental con un enfoque cualitativo. La metodología utilizada tiene un sesgo cualitativo y se lleva a cabo mediante investigación documental y bases de datos digitales. Cabe mencionar que la elección del análisis de las decisiones del STF se basa en su carácter constitucional. Se utilizaron como fuentes documentales la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, la Ley n.º 11.738/2008 (Ley del PSPN), la Ley n.º 13.005/2014 (PNE), así como las decisiones del Supremo Tribunal Federal (STF). ADI N.º 4.167/2011. Este estudio parte de que la valoración de los profesionales de la educación es uno de los principios fundamentales para alcanzar el objetivo de una educación de calidad. Cabe reiterar que el concepto de valoración de los docentes no se restringe a la remuneración, pues también es necesario prestar atención a la formación intelectual y la constitución de una identidad profesional. Con base en el análisis y la verificación realizada por este estudio, las decisiones del STF relacionadas con el objeto de la valoración docente mostraron que solo se ha asegurado el control del pago del salario básico, con el fin de debilitar esta política y las demás cuestiones que componen el significado de la apreciación del maestro.

Palabras clave: Políticas Públicas. Apreciación del maestro. Judicialización de la Educación. Supremo Tribunal Federal.

Introdução

A presente pesquisa tem como objetivo compreender a valorização dos docentes da educação básica, a partir da análise das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), desde a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.167/2011. Busca também identificar e selecionar as jurisprudências do STF acerca da valorização docente, analisar e compreender a valorização docente nas decisões do STF a partir da n.º 4.167/2011, bem como identificar a posição do STF a partir de seus fundamentos.

Cabe esclarecer que este estudo, devido às suas especificidades, optou pela

análise da valorização do magistério sob a questão salarial ou remuneratória, para análise dos processos que tramitaram no STF, apesar de ser de conhecimento que a remuneração não é o único elemento a permear a valorização docente, pois de acordo com Monlevade são três os fatores a serem considerados para a discussão a respeito da valorização docente: “[...] a formação intelectual, a constituição de uma identidade profissional e o pagamento de salários dignos a professores” (MONLEVADE, 2000, p. 282).

A metodologia utilizada é de viés qualitativo e se dá por meio de pesquisa documental e em base de dados digitais. Cabe mencionar que a escolha da análise das decisões do STF pauta-se no caráter constitucional do objeto deste estudo, tendo em vista que a Lei do PSPN, como supramencionado, regulamenta os incisos V e VIII, do artigo 206, da CRFB/1988.

As decisões do Supremo Tribunal Federal relativas à valorização docente, a partir da ADI nº 4.167/2011

Em regra, a maioria dos recursos que ingressam no STF refere-se ao descumprimento da administração pública no que se refere à remuneração docente, apesar de preceituada sua obrigação pelo texto constitucional.

Importa esclarecer que a CRFB/1988, inseriu o STF no topo do poder judiciário, colocando-o “[...]em uma posição de absoluto destaque na política nacional, transformando-o em um órgão que passou, pouco a pouco, a agir declaradamente como uma das mais importantes instâncias políticas da nação” (VERÍSSIMO, 2008, p. 410).

O autor alega também que o texto constitucional alçou o STF como responsável pela guarda da Constituição, ampliando a via de acesso a este órgão ao estender o rol dos legitimados a exercer controle concentrado de constitucionalidade e ao facilitar o controle difuso eliminando o requisito de relevância geral como pré-requisito do recurso extraordinário.

Neste ínterim, no ano de 2008, mesmo ano da regulamentação da Lei do Piso Salarial, foi protocolada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.167/2011 pelos governadores dos Estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará, em relação a dispositivos da Lei nº 11.738/2008 (PSPN) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.167/2011,

Distrito Federal, Órgão Julgador Tribunal do Pleno, Julgado em 27/04/2011, Publicado em 24/08/2011, Relator Ministro Joaquim Barbosa).

Além, da avaliação dos gestores públicos para a implementação e o cumprimento das políticas de valorização docente, já positivadas, observa-se as tentativas de burlar tais normatizações, como é o caso da ADI n.º. 4.167/2011 no STF, impetrada pelos 5 (cinco) estados supramencionados para invalidar a PSPN com pedido de inconstitucionalidade de alguns de seus dispositivos.

Importa mencionar que tais dispositivos, pleiteados pelos Estados a saber, jornada de 40 horas semanais, possibilitando a dedicação exclusiva e expediente integral; constituição da jornada em 2/3 (dois terços) com alunos e 1/3 (um terço) para atividades de planejamento e preparação pedagógica; obrigatoriedade do cumprimento do valor fixado no PSPN, que nivela os professores de todo o país em termos salariais, restringindo práticas de subemprego e necessidade de dupla jornada, bem como prazos de implementação e vigência desta lei (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º. 4.167/2011, Distrito Federal, Órgão Julgador Tribunal do Pleno, Julgado em 27/04/2011, Publicado em 24/08/2011, Relator Ministro Joaquim Barbosa).

Apesar do STF declarar a constitucionalidade da Lei do PSPN e determinado seu cumprimento obrigatório, os gestores públicos ainda a desrespeitam, gerando inúmeras ações judiciais para sua efetivação, ou seja, a judicialização da educação pública do país, como se o judiciário fosse a solução para todos os problemas enfrentados pela educação do país.

Ocorreu, que além dos Estados, autores da ação, atuaram na ação como *amicus curiae* a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), o Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba (SISMMAC), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo (SINDIUPES), o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (SINTEGO) e o Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Fortaleza (SINDIFORT) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º. 4.167/2011, Distrito Federal, Órgão Julgador Tribunal do Pleno, Julgado em 27/04/2011, Publicado em 24/08/2011, Relator Ministro Joaquim Barbosa).

Cabe esclarecer, que o termo “*amicus curiae*” ou “amigo da corte”, está definido no Código de Processo Civil, sendo, “[...] participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada [...]” (BRASIL, 2015, art. 168, *caput*).

Sobre a participação dos Estados como parte autora na medida cautelar na ADI n.º 4.167/2011, importa destacar que esta tem a finalidade de antecipação provisória da tutela jurisdicional na qual se pleiteou a suspensão temporária dos efeitos da Lei do PSPN em seu art. 2º, *caput* e o § 1º e 4º; artigo 3º, *caput*, incisos II e III; e artigo 8º.

Em outras palavras, essa antecipação provisória da tutela refere-se a tutela provisória de urgência, sendo instituto que permite ao poder judiciário efetivar, de modo célere e eficaz, a proteção dos direitos pleiteados na petição inicial, estando condicionada à demonstração de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, bem como à reversibilidade dos efeitos da decisão (BRASIL, 2015, art. 294-311, parágrafo único).

Acerca dessa medida cautelar, a ADI n.º 4.167/2011, convém analisar cada item da decisão do STF, iniciando pelo termo “piso salarial”. Nesse sentido, a cautelar foi deferida por maioria, manifestando-se o STF até decisão final da ADI. Assim, o piso salarial deve ser entendido como “remuneração” e não como “vencimento básico inicial da carreira”. Sobre a fixação da carga horária máxima de 40 horas, limitando 2/3 (dois terços) desta atividade com os alunos, a cautelar foi deferida por unanimidade de votos dos ministros, suspendendo a aplicação do art. 2º, §4º da Lei do PSPN. Finalmente, no que se refere ao art. 3º, inciso I, que previa a aplicação escalonada do piso a partir de janeiro de 2008, o STF adotou o entendimento de que o início deveria se dar em janeiro de 2009.

Essa decisão foi permeada por violação ao regime jurídico do servidor público (BRASIL, 1988, art. 61, §1º, II, c), ao pacto federativo (BRASIL, 1988, art. 1º, *caput*, e §1º; art. 60, § 4º, I) e ao princípio da proporcionalidade no aspecto pedagógico e financeiro. Ainda sobre tal princípio, de acordo com os Estados, a Lei do PSPN implicaria um aumento desproporcional e imprevisível dos gastos com a folha de pagamento, tendo em vista que a redução da jornada com alunos ensejaria a contratação de outros profissionais.

Acerca da ementa e da decisão, observa-se que a medida cautelar foi parcialmente deferida e a votação não foi unânime em todos os pontos, justificando a realização da análise por este estudo devido ao fato de que o detalhamento de cada pedido da ação pudesse dar ênfase à remuneração e valorização do magistério, tendo como principal foco

o reajuste do piso salarial dos professores a nível federal. Importa destacar, que foi suscitado o art. 2º, caput, e o § 1º da Lei do PSPN acerca do alcance da expressão “piso”, ou seja, “vencimento básico inicial” ou “global” e da fixação da jornada de trabalho.

Observa-se nos votos dos ministros que vários deles salientaram a importância da lei de valorização do magistério e da redução de desigualdades regionais dos profissionais da educação básica. Decidiram que o art. 2º da Lei n.º 11.738/2008 até julgamento final deveria ser aplicado no sentido de piso como “remuneração”, ou seja, o “valor global dos vencimentos”.

Nesse sentido, deferiram a medida cautelar em relação ao art. 2º § 4º e interpretaram o art. 3º da Lei n.º 11.738/2008, estabelecendo o prazo para cálculos a partir de 1º de janeiro de 2009.

Tais interpretações a respeito da Lei n.º 11.738/2008 durante esse processo, somente tiveram validade a partir da data de publicação do despacho em 17 de dezembro de 2008 até o final da decisão da ação principal, ou seja, da ADI n.º 4.167/2011, cuja decisão foi publicada em 24 de novembro de 2011.

Acerca da ação principal, que suscitava a análise da inconstitucionalidade da Lei do PSPN e a interpretação de alguns de seus dispositivos, o STF declarou sua constitucionalidade divergindo da medida cautelar a respeito da expressão “piso”, que foi considerada o “vencimento inicial” e não a “remuneração global”. Entendeu-se improcedentes os dispositivos do art. 2º, 1º e §4º, art. 3º, incisos II e III, e ao art. 8º, bem como, houve divergência de votos em relação ao limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. Tal situação resultou na não aplicação de efeito vinculante da decisão no que se refere a este dispositivo, ou seja, nem todos os Tribunais do país acataram o entendimento da ADI n.º 4.167/2011.

De acordo com Rocha (2020), devido à possibilidade dos docentes da rede pública serem regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou por estatuto próprio, tais ações foram ajuizadas na Justiça Comum, em se tratando de estatutários e na Justiça do Trabalho, quando celetistas, por meio de ações propostas individual ou coletivamente, bem como algumas chegam até o STF por meio de recursos, por se tratar de matéria constitucional.

Com a publicação do inteiro teor da decisão em 24 de novembro de 2011, o STF deferiu parcialmente a liminar suspendendo a vigência dos dispositivos legais

supramencionados até o julgamento da ADI n.º. 4.167 de 09 de setembro de 2013, quando foi declarada a constitucionalidade de tais dispositivos supramencionados.

Em setembro de 2012, também houve questionamento a respeito da Lei n.º. 11.738/2008 por meio da ADI n.º 4.848 que foi protocolada pelos governadores dos Estados do Mato Grosso do Sul, Goiás, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina, com a arguição de inconstitucionalidade do dispositivo relativo ao critério de reajuste do piso, segundo o qual o valor do piso do magistério deve ser atualizado anualmente, no mês de janeiro, com o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano do FUNDEB (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Tribunal do Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º. 4.848, Distrito Federal, Julgado em 01/03/2021, publicado em 05/05/2021, Relator Ministro Luis Roberto Barroso).

Em dezembro de 2012 foi indeferida a liminar e o julgamento do mérito da ADI n.º. 4.848 somente foi concluído em fevereiro de 2021 com a decisão, por unanimidade, da constitucionalidade do critério de reajuste do piso nacional dos professores.

Em 2013 o STF decidiu que a Lei 11.738/2008 passou a ter eficácia a partir da data do julgamento do mérito da ADI n.º. 4.167/2011, ocorrido em 27 de abril de 2011. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Tribunal do Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º. 4.167, Distrito Federal, Julgado em 27/04/2011, Publicado em 24/08/2011, Relator Ministro Joaquim Barbosa, grifo nosso).

O Ministro Relator Joaquim Barbosa indeferiu a liminar e manteve o dispositivo questionado pelos requerentes, bem como alegou que se não houvesse a obrigatoriedade de revisão periódica dos valores, a função do piso nacional poderia ficar prejudicada pela omissão dos entes federados.

Em 2021, na ADI n.º. 4.848 novamente governadores pedem ao STF a concessão de liminar para suspender os efeitos retroativos do artigo 5º, parágrafo único, da Lei n.º. 11.738/2008. Dessa forma, pedem a inconstitucionalidade de tal dispositivo, pois alegam que este tem por critério o reajuste anual do piso nacional dos professores da educação básica, índice divulgado pelo Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Tribunal do Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º. 4.848, Distrito Federal, Julgado em 01/03/2021, Publicado em 05/05/2021, Relator Ministro Luis Roberto Barroso).

Os Estados alegam que a atualização do valor anual do piso nacional do magistério tem sido divulgada por portarias do MEC que calculam o percentual de crescimento do valor do custo do aluno dos anos iniciais do ensino fundamental. Desse modo, não há segurança jurídica quanto aos critérios adotados e realização de previsão orçamentária pelos entes federados, obrigados a aditar o referido piso.

Para os governadores, o MEC estaria contrariando o artigo 206, inciso VIII, da CRFB/1988 e o artigo 60, inciso III, letra "e", do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no sentido de que a instituição do piso salarial profissional nacional do magistério deve ser imposta por meio de lei. Logo, sua atualização deve respeitar o princípio da reserva legal, o que não ocorreu.

Retomando a discussão da remuneração e valorização do magistério, em seu voto, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso, destacou a relevância da valorização dos profissionais da educação para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República. Reiterando que somente por meio da educação há a possibilidade de se construir uma sociedade livre justa e solidária, objetivando o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza, bem como a redução das desigualdades sociais.

Ainda alegou que a EC n.º. 53/2006 incluiu o piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública como princípio do ensino brasileiro, bem como determinou que os Estados e os municípios devem destinar parte dos recursos 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)

O ministro explicou que a lei n.º. 11.494/2007 que regulamentou o FUNDEB, prevê a definição na esfera nacional do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e que o MEC por meio de portarias interministeriais e dispõe sobre o valor anual mínimo.

De acordo com o ministro, o propósito da edição de atos normativos pelo MEC, a nível federal, tem a pretensão de uniformizar a atualização do piso nacional do magistério em todos os níveis federativos, já que diferenças relativas aos sistemas de ensino regionais, somente reforçaria as desigualdades regionais. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Tribunal do Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º. 4.848, Distrito

Federal, Julgado em 01/03/2021, Publicado em 05/05/2021, Relator Ministro Luis Roberto Barroso).

Adotou o entendimento de que não existe violação aos princípios de 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 aumentado de acordo com realidade de cada ente federado. Destacou que o MEC apenas delimitou os parâmetros para adequação das leis locais à legislação federal e à CRFB/1988.

Em sessão virtual concluída em 26 de fevereiro 2021, o plenário do Supremo Tribunal Federal, da ADI n.º. 4.848, por unanimidade de votos o STF entendeu ser constitucional a norma Federal que prevê a atualização do piso nacional do magistério da educação básica (BRASIL, 2008, art. 5º, parágrafo único), validando o dispositivo que institui o piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica.

Por fim, em 2022 o governo de Minas Gerais ajuizou a Medida Cautelar por Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.145 (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Tribunal do Pleno, Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 7.145, Minas Gerais, Julgado em 30/05/2022, Publicação em 20/06/2022, Relator Ministro Luis Roberto Barroso). Ocorre que essa ADI teve por objeto o não pagamento do reajuste do Piso Salarial do Magistério do ano de 2022 e demais reajustes aprovados pela Assembleia Legislativa. Importante esclarecer que o julgamento teve início no dia 20/05/2022, não sendo sobre o mérito da causa, mas sobre a medida cautelar que é uma medida provisória.

O julgamento do mérito aguarda agendamento sendo neste questionado os dispositivos dos arts. 10 e 11 da Lei n.º 24.035/2022 do Estado de Minas Gerais a respeito do aumento substancial das despesas em desacordo com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sobre o vício de iniciativa, pois seria matéria privativa do Executivo e sobre ausência de estimativa de impacto orçamentário.

Cabe esclarecer que os artigos supramencionados, foram introduzidos por emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa do governador que tratava da revisão geral anual dos subsídios e dos vencimentos básicos de servidores do executivo. Apesar do governador ter vetado essa emenda, a Assembleia Legislativa derrubou o veto. Reitera-se que o objetivo da Lei n.º 24.035/2022 era aplicar aos vencimentos o índice de 10,06% (dez por cento, com seis avos), correspondente ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), no ano de 2021.

Contudo, após as emendas a norma concedeu mais 14% (quatorze por cento) às carreiras ligadas à segurança pública e à saúde e mais 33,24% (trinta e três por cento, com vinte e quatro avos) as carreiras relacionadas à educação básica em decorrência da atualização do piso salarial nacional a partir de 1º de janeiro de 2022 (MINAS GERAIS, 2022, art. 10). A norma também instituía o auxílio social de 40% (quarenta por cento) da remuneração básica, cuja primeira parcela deveria ser paga no referido mês e anistiava faltas de profissionais da educação que aderiram à movimentos grevistas (MINAS GERAIS, 2022, art. 11).

O Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto no Plenário Virtual, defendeu o referendo com base principalmente no requisito relacionado à urgência, em razão do risco pelo impacto estimado em R\$ 8,68 bilhões, caso os pagamentos fossem realizados, tendo em vista que se trata de verba alimentar a ser recebida de boa-fé pelos servidores.

Seu entendimento que também foi confirmado pelo colegiado é de que os artigos 10 e 11, da Lei 24.035/2022 não têm pertinência temática com a proposta original e tratam de questões que também deveriam ser objeto de iniciativa do governador. Em regra referem-se às normas que dispõem sobre remuneração e cargos da administração pública estadual e ao aumento de despesa (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Tribunal do Pleno, Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.145, Minas Gerais, Julgado em 30/05/2022, Publicação em 20/06/2022, Relator Ministro Luís Roberto Barroso).

Frente ao exposto, percebe-se que o controle judicial das políticas públicas de valorização docente pode ser considerado um instrumento a mais na tentativa de se assegurar sua efetividade, mas na atualidade, devido às representações e aos resultados obtidos, tem-se apenas assegurado o controle do pagamento do piso, o que reduz o alcance dessa política e enfraquece a classe e a valorização dos docentes no Brasil.

Enfim, estas jurisprudências, refletem uma batalha nos tribunais pela manutenção e preservação do princípio da remuneração e valorização docente, constata-se o quanto uma lei boa, não consegue se materializar na realidade da classe trabalhadora docente e na qualidade do ensino brasileiro, bem como não consegue se alicerçar enquanto autonomia dos entes federados; de forma a ferir a segurança jurídica do direito a educação e o princípio do trabalho digno a classe de trabalhadores da educação no Brasil.

Outra consequência normativa das jurisprudências analisadas por este estudo, refere-se a falta de efetividade do ordenamento jurídico brasileiro frente a realidade do cenário educacional que na verdade depende de uma reforma legislativa, de reorganização curricular e maior valorização dos professores. Logo, essas questões estão relacionadas a melhoria salarial e de condições de trabalho dos professores, começando, por exemplo, pelo cumprimento da Lei do Piso, enquanto lei federal.

Assim, não basta que somente haja a positivação de direitos à classe trabalhadora do magistério. É preciso haver respeito do judiciário e executivo tais direitos, pois o problema não é a falta de recursos, afinal o Brasil é um dos países que mais arrecadam impostos no mundo. A falta de destinação e aplicação de recursos na valorização docente, vai além da disponibilidade de recursos públicos, sendo devida a corrupção, a falta de participação ativa da classe trabalhadora da educação, bem como a má gestão e aplicação dos recursos públicos na área da educação.

No caso do critério de reajuste do piso, a dificuldade de cumprimento da legislação torna-se evidente ao ponto de que a própria Presidência da República, após sancionar a Lei nº 11.738 em 16 de julho de 2008, ter enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 3.776 no dia 23 de julho do mesmo ano, ou seja, uma semana após a sua publicação com a proposta de atualização em janeiro do valor do piso pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) nos doze meses anteriores à data do reajuste.

Cabe esclarecer que a Projeto de Lei (PL) nº 3.776, no dia 23 de julho de 2008, visa alterar a Lei nº 11.738/2008 (PSPN), que regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Em contraponto, essas jurisprudências do STF ocorrem no momento em que a Lei nº 11.738/2008, Lei do Piso, necessita de atualização em alinhamento com a Emenda Constitucional nº 108/2020 que criou o FUNDEB permanente.

Após sucessivos reajustes, o valor do piso para o ano de 2022 foi definido pelo Ministério da Educação (MEC) no valor de R\$ 3.845,63, por meio da Portaria nº 67, de 04 de fevereiro de 2022, em homologação ao Parecer nº 02/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB, de 31 de janeiro de /2022, da Secretaria de Educação Básica do MEC.

Ocorre que, a ausência de lei específica, conforme disposto no inciso XII do artigo 212-A da CRFB/1988 e na lei do FUNDEB, trouxe os seguintes questionamentos: É necessária nova legislação dispondo especificamente acerca do piso nacional do magistério? A Lei federal nº 11.738/2008, e seus critérios, continuariam vigentes e poderiam ser aplicados enquanto não editada essa lei específica prevista na CRFB/1988?

Em meados de 2021, quando foi estipulado novo piso, a discussão sobre a aplicabilidade ou não da regra teve grande repercussão diante da revogação da Lei 11.494/07, assim o MEC solicitou análise e emissão de parecer jurídico a Advocacia Geral da União (AGU).

Dessa forma, devido a relevância da temática em âmbito nacional por meio do Parecer nº 00990/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, entendeu-se não ser correto aplicar a Lei nº 11.738/2008, tendo em vista as mudanças ocorridas na CRF/1988, impactando no critério de reajuste do piso salarial e na complementação da União para a área da educação (BRASIL, Advocacia Geral da União (AGU), 2021, Parecer nº 00990/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU/2982772).

Todavia, a Secretaria de Educação Básica apresentou nova consulta a respeito da interpretação normativa relativa ao piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública, especificamente para que a Consultoria Jurídica do MEC se manifestasse acerca da possibilidade de uma interpretação no sentido de utilizar para 2022 de forma extensiva, a mesma parametrização e tratamento dado pela Lei federal nº 11.738/2008, diante da inexistência de uma lei específica e atualizada para substituí-la.

Nesse sentido, foi emitido o Parecer nº 00067/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU, Processo nº 23000.002248/2022-24, que entende ser possível a utilização dos critérios à Lei federal nº 11.738/2008 como forma de remediar a lacuna normativa após a EC nº 108/2020 e consequentemente resultando na homologação do parecer pelo MEC, de forma a aprovar a elevação do piso nacional para R\$ 3.845,63 como forma de reajuste do piso salarial para o ano de 2022 (BRASIL, Advocacia Geral da União (AGU), 2021, Parecer nº 00067/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU, Processo nº 23000.002248/2022-24).

Por meio da análise normativa acerca das políticas educacionais, observa-se uma contradição, entre o que se preceitua e a realidade escolar, tendo como parâmetro a CRFB/1988. Frente a judicialização das políticas públicas de valorização docente, o poder

judiciário exerce controle acerca da efetivação de direitos humanos fundamentais, além de analisar demandas que pleiteiam remuneração condigna e condições adequadas de trabalho, estendendo-as ao cumprimento do direito à educação de qualidade, sendo essencial ao exercício de cidadania e democracia.

Ainda, Ximenes (2011) em sua sustentação salientou que o piso, diferentemente do salário mínimo, não se restringe a garantir a subsistência, mas passa pela valorização e engloba portanto, remuneração, condições de trabalho e reconhecimento social.

Por fim, após essa análise jurisprudencial do Superior Tribunal Federal (STF) relativo a Lei nº 11.738/2008, importa destacar que após um ano de sua publicação, foi regulamentada a Resolução nº 2 de 28 de maio de 2009 pelo Ministério da Educação e Conselho Nacional de Educação Câmara de Educação Básica, que fixou as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos profissionais da educação básica pública de acordo com o art. 6º da Lei nº 11.738/2008 (PSPN) e com base nos art. 206 e 211 da CRFB/1988, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394/1996 (LDB) e no art. 40 da Lei nº 11.494/2007 (FUNDEB), sendo também um marco na valorização da docência no país.

Assim, entre os princípios que os municípios devem seguir ao formular seus planos está a participação dos professores nas tomadas de decisão e criação dos projetos pedagógicos de suas escolas, condições de trabalho adequadas e formação inicial e continuada, além de ingresso na carreira por concurso público, remuneração adequada e nunca inferior ao piso salarial, equiparação salarial e reconhecimento social da profissão, progressão salarial, valorização do tempo de serviço, jornada preferencialmente em tempo integral e incentivo à dedicação exclusiva (BRASIL, Ministério da Educação e Conselho Nacional de Educação Câmara de Educação Básica, 2009c).

Nogueira (2013, p. 104) afirma que questões essenciais para melhores condições de trabalho docente presentes no Parecer nº 9 (BRASIL, 2009d) não estão presentes na Resolução nº 2/2009, como a quantidade de alunos por sala de aula, a limitação de jornada de trabalho e a dedicação exclusiva.

O autor afirma também que a referida resolução, apesar de tratar de quesitos relevantes à valorização docente, não determinou ou não evidenciou de forma clara que essas questões deveriam ser implementadas, deixando um tom de norma programática, ou seja, sugerindo algo a ser materializado no futuro. Apesar, de evidente omissão, a Resolução nº 2/2009 foi fundamental para a mudança e melhorias nas condições de

trabalho docente no Brasil (NOGUEIRA, 2013, p. 104).

Outra legislação que propiciou o fortalecimento da valorização docente no Brasil, foi o Plano Nacional de Educação (PNE), regulamentado pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que preceituou que ser promovida a formação inicial e continuada dos docentes da educação infantil que o atendimento aconteça por profissionais formados no ensino superior (BRASIL, 2014, meta 1, 1.8), bem como estabeleceu que os professores da educação básica devem possuir formação em nível superior, de acordo com a área em que atuam (BRASIL, 2014, meta 15).

O PNE também preceituou sobre a formação dos docentes, impondo que até 2024, 50% (cinquenta por cento) dos docentes da educação básica devem estar formados em nível de pós-graduação, além de ser garantida formação continuada a todos os profissionais da educação (BRASIL, 2014, meta 16).

Reafirma também a necessidade do Piso Salarial e do Plano de Carreira para a valorização docente e dá o prazo de dois anos para os municípios colocarem em vigor esse documento (BRASIL, 2014, meta 18).

Por fim, estabelece que os salários dos professores devem ser equiparados aos de outros profissionais com formação semelhante até o final de 2020 no sentido de “[...] ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional.” (BRASIL, 2014, meta 17.4).

Assim, a valorização e prestígio social à profissão docente a remuneração é fator importante, mas demanda investimento público, já que a regra é a educação básica pública, tendo a rede privada menor participação na oferta dessa modalidade de ensino no Brasil.

Considerações finais

A judicialização demonstra-se como um mecanismo hábil para efetivação das políticas públicas, contudo com base na análise das decisões adotadas pelo STF, percebe-se uma limitação no cumprimento da valorização docente na prática. As justificativas sempre pautam-se na ausência de recursos e como seu aumento impactaria negativamente nos cofres públicos no sentido de causar prejuízos a outras áreas do setor de direitos sociais, tais como a saúde.

Nesse aspecto da remuneração, ao restringir o controle judicial das políticas de

valorização docente à questão salarial, incorre-se no risco de enfraquecimento da política de valorização docente, já que os reajustes e pagamentos atrasados piso salarial e seus reflexos, podem ocasionar uma despesa extra que comprometa orçamento destinado a educação ou sirva de argumento para que a gestão pública possa alegar o comprometimento do orçamento destinado a essa área.

Dessa forma, o orçamento ficaria adstrito a garantir especificamente a remuneração docente às custas do orçamento destinado a educação e descumpriria os demais quesitos que compõe o verdadeiro significado da valorização docente, já mencionado nesse estudo.

Posto isso, constatou-se que as decisões do STF relativas ao objeto de valorização docente, com base na análise e verificação realizada por este estudo, evidenciaram que somente tem se assegurado o controle do pagamento do piso salarial, de forma a ocasionar o enfraquecimento desta política e dos demais quesitos que compõem o significado da valorização docente.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 07 de mai. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm Acesso em 29 de jun. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Salário educação: entendendo o salário educação, 2020**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ouprograma/entendendo-o-salario-educacao>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm. Acesso em 08 de jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em 09 de jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-

CAMARGO, R. P.; NOGUEIRA, I. S. C. A valorização docente à luz das decisões do Supremo Tribunal Federal relativo a Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.167/2011

FUNDEB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm . Acesso em 08 de jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.** Plano Nacional de Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm . Acesso em: 20 de jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Entenda o processo legislativo.** 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/> Acesso em: 21 de jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Consitucional nº 03/2019.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1760837&filename=EMC+3/2019+PEC01515+%3D%3E+PEC+15/2015 . Acesso em: 24 de jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 015/2015.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1317615&filename=PEC+15/2015 . Acesso em: 20 de jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão Especial PEC 015/2015.** Brasília, 03 de março de 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1858976 . Acesso em: 08 de jul. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4167.** Administrativo e Constitucional Magistério. Educação básica: piso salarial fixado na Lei n.º 11.738/2008. Relator Ministro Joaquim Barbosa, Brasília, DF, 27 de abril de 2011. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20627435/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4167-df-stf?ref=juris-tabs> Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Distrito Federal, Segunda Turma, **Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 4848**, julgado em 13 de novembro de 2012, Relator Ministro Celso de Mello. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=224033&ori=1> . Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Ministério Público de Goiás. **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa cumulada com a Obrigação de Fazer e não Fazer, com Pedido de Tutela Provisória de Evidência.** 78ª Promotoria de Justiça de Goiânia, de Defesa do Patrimônio Público. Goiânia, set./ 2018. Disponível em: http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2018/09/12/07_52_24_881_Peti%C3%A7%C3%A3o_Inicial_educa%C3%A7%C3%A3o.pdf . Acesso em: 25 de jul. 2022.

MONLEVADE, João. FERREIRA, Eduardo B. **O FUNDEF e seus pecados capitais.** Ceilândia: Idéia,1998.

MONLEVADE, João. **Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores de Educação Básica Pública**. 2000. 315 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

UNESCO. (2017). **Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos**. Relatório de Monitoramento Global da Educação. Resumo. UNESCO. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259593_por. Acesso em: 21 jul. 2022.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. **A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial “à brasileira”**. *Revista Direito GV*, São Paulo. 4(2); p. 407-440; jul-dez, 2008.

XIMENES, Salomão Barros (coord.). **Lei do piso: debates sobre a valorização do magistério e o direito à educação no STF**. São Paulo: Ação Educativa: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011.

*Recebido em Setembro de 2021
Aprovado em Dezembro de 2022
Publicado em Dezembro de 2022*

Jornal de Políticas EDUCACIONAIS



Volume 16

Seção Artigos e87236

22 de dezembro de 2022



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/ipe>.

INDEXAÇÃO:

BASE DE DADOS

Sumário.Org
Google Scholar
BASE
Dimensions
Miar

DIRETÓRIOS

Scielo Educ@
Diadorim
DOAJ
Erih Plus
Latindex
EZB
ROAD
Journal 4-free

ÍNDICES

Index Copernicus
Cite Factor

PORTAIS

LiVre
Capes
Science Open
World Wide Science

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 16, e87236 – Dezembro de 2022

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:

Elisângela Scaff (UFPR)

Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

Conselho Editorial:

Adriana Aparecida Dragone Silveira (UFPR-Brasil), Ana Lorena de Oliveira Bruel (UFPR-Brasil), Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Angela Maria Martins (FCC, Brasil), Angelo Ricardo de Souza (UFPR-Brasil), Antonia Almeida Silva (UEFS, Brasil), Cassia Alessandra Domiciano (UFPR-Brasil), Cesar Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Claudia Regina Baukat Silveira Moreira (UFPR-Brasil), Cristiane Machado (Unicamp- Brasil), Elton Luiz Nardi (UNOESC, Brasil), Fernanda Saforcada (Universidad de Buenos Aires – UBA - Argentina), Isaac Paxé (Instituto Superior de Ciências da Educação (ISCED- Luanda, Angola), Gabriela Schneider (UFPR-Brasil), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gilda Cardoso Araújo (UFES - Brasil), Gustavo Enrique Fischman (Arizona State University - USA), Janete Maria Lins de Azevedo (UFPE, Brasil), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Jorge Alarcon Leiva (Universidad de Talca - Chile), Jorge Manuel Gorostiaga (UNSAM – Argentina), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luciana Rosa Marques (UFPE, Brasil), Marcos Alexandre dos Santos Ferraz (UFPR-Brasil) Marcia Aparecida Jacomini (Unifesp-Brasil), Maria Dilméia Espíndola Fernandes (UFMS, Brasil), Natalia Oliveira Woolley (UCLA, USA), Ney Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur, (Universidad de la República de Uruguay), Nora Krawczyk (Unicamp- Brasil), Pedro Flores-Crespo (UAQ, México) Rodrigo da Silva Pereira (UFBA, Brasil), Robert Verhine (UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca - Chile), Theresa Adrião (UNICAMP - Brasil), Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS - Brasil).

Créditos e Agradecimentos:

Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: Programa de apoio às publicações científicas periódicas da UFPR

Arte e diagramação: Tiago Tavares (tiagotav@gmail.com)

Jornal de Políticas Educacionais
Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR
Avenida Sete de Setembro, 2645
2º andar, Sala 213
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil
Tel.: 41-3535-6264
jpe@ufpr.br
<http://revistas.ufpr.br/jpe>