

JUDICIALIZAÇÃO DO PISO NACIONAL DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO –

**PARTE II: demandas
judiciais movidas
por municípios.**



**Sbdp: Núcleo Direito
da Profissão Docente**

Mariana Vilella (coord.)

Alynne Nayara Ferreira Nunes

Ana Luiza Gajardoni de Mattos Arruda

Victoria Spera Sanchez

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Este relatório aborda o tema do piso salarial nacional do magistério, a partir de três recortes:

(i) A perspectiva legislativa e histórica das políticas públicas de criação de um piso nacional e os mecanismos de complementação da União aos recursos de estados e municípios;

(ii) A judicialização, por municípios, de demandas contra a União, requerendo o afastamento das portarias federais de reajuste do piso nacional;

(iii) Os conceitos de remuneração e vencimento que podem ser extraídos da jurisprudência dos tribunais superiores (STJ e STF) e a aplicação desses conceitos em casos concretos desses tribunais.

A pesquisa amplia e complementa relatório finalizado em outubro de 2023, que também abordou a judicialização do piso salarial, com outros enfoques.

SUMÁRIO

1	Piso salarial nacional do magistério e complementação da União	4
2	Judicialização do reajuste do piso (municípios versus União na Justiça Federal)	12
	2.1 Como decidem os Tribunais Regionais Federais (TRFs)	19
	2.1.1 Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1)	21
	2.1.2 Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2)	22
	2.1.3 Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3)	22
	2.1.4 Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4)	24
	2.1.5 Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5)	24
	2.1.6 Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF6)	25
	2.2 Conclusões sobre os dados encontrados perante os TRFs	26
3	O conceito de vencimento e de remuneração nas decisões do STJ e STF	28
	Conclusões	38
	Referências	39
	Anexo 1 - Pedido de acesso à informação ao FNDE e ao MEC sobre complementação federal para o piso	40

1 Piso salarial nacional do magistério e complementação da União

A Lei do Piso do Magistério ([LEI Nº 11.738, DE 16 DE JULHO DE 2008](#)) e o mecanismo de complementação federal aos recursos estaduais e municipais devem ser compreendidos a partir do contexto de vinculação de recursos orçamentários para a educação e de criação dos fundos específicos.

Sobre a política de vinculação de recursos, a Constituição Federal, em seu art. 212, estabelece que cabe aos estados e municípios aplicar, no mínimo, 25% de sua receita resultante de impostos na “manutenção e desenvolvimento do ensino”, cujo percentual mínimo para a União é de 18%. Ou seja, o constituinte determinou que as despesas com educação devem ser uma constante no orçamento dos entes federativos, vinculando parte considerável das receitas públicas.

É a partir dessa política de vinculação de recursos que foram desenvolvidas as bases para a política de subvinculação, que especifica como os recursos já vinculados serão despendidos pelos entes federativos, como uma tentativa de garantir a alocação adequada aos diferentes tipos de despesas que compõem o investimento em educação.

Foi, então, criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), por meio da Emenda Constitucional n. 14/1996, com o objetivo de distribuir recursos e facilitar a gestão da receita vinculada para a manutenção e desenvolvimento do ensino (conforme já havia sido previsto no texto original da Constituição Federal), como também para garantir a valorização do magistério, considerando especialmente remuneração condigna.

O Fundef consistia na criação de um fundo de natureza contábil, no âmbito de cada estado da federação que, por sua vez, deveria direcionar as receitas vinculadas à rede de ensino do próprio estado e à de seus respectivos municípios, tendo como parâmetro o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental. Além disso, os entes deveriam gastar, no mínimo, 60% dos valores dos fundos para remunerar professores em efetivo exercício.

Sua criação propiciou melhor direcionamento dos recursos, porém revelou, por outro lado, certa primazia e discricionariedade da União sobre o cálculo para com-

plementar os fundos dos estados – na época, denominado de “suplementação” - o que, de início, gerou muitos conflitos. Em vez de considerar o valor mínimo nacional por aluno, a União criou outra forma de cálculo, o que resultou em menos recursos a serem direcionados para este fim. Os estados e municípios, por sua vez, requereram judicialmente o pagamento da diferença, o que resultou em inúmeras ações judiciais que tramitaram por anos em diversos tribunais. O STF se manifestou sobre o tema fixando um entendimento (Tema 416 do STF), ressaltando que deve prevalecer o texto legal, de modo que a União deveria ressarcir os entes pela diferença com relação ao cálculo, o que resultou na expedição de precatórios¹. Ao receberem os recursos, os entes receberam o montante sob rubrica genérica, indenizatória, o que motivou uma série de medidas para exigir aplicação do montante exclusivamente para educação².

Após a vigência do Fundef, foi realizado esforço para aperfeiçoar e ampliar a política de subvinculação, razão pela qual foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da Emenda Constitucional n. 53/2006, que passaria a abranger toda a educação básica. Assim, haveria recursos para universalizar a Educação Infantil e o Ensino Médio, considerando a repartição de competências quanto à oferta da Educação Infantil (preponderante nos municípios; CF, art. 211, § 2º) e dos ensinos Fundamental e Médio (preponderante nos estados; CF, art. 211, § 3º). Na mesma linha do Fundef, aplicou-se o valor mínimo por aluno como métrica para determinar a repartição dos recursos, assim como manteve-se a determinação para que os entes destinassem, no mínimo, 60% dos valores dos Fundos para remunerar professores em efetivo exercício.

Foi nesse contexto que a criação de um piso salarial e de planos de carreira para o magistério público ganharam força. O art. 60, III, e, da ADCT³, incorporado ao texto constitucional pela EC 53/2006, determinou que a lei do Fundeb deveria dispor sobre o prazo para ser criado o “piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”.

1 Cf. TCU. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=FUNDEF:inicio>. Acesso em: 22 mar. 2024.

2 A questão foi apresentada por revelar que há muito tempo existem conflitos federativos no Brasil em torno da chamada complementação da União, que levaram ao judiciário diferentes entendimentos sobre quais as obrigações da União neste âmbito e que manifestam histórica insatisfação dos entes federados com as formas de cálculo das complementações/suplementações.

3 ADCT é a sigla para Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, um conjunto de normas constitucionais, reunidas ao final da Constituição Federal de 1988, com o intuito de disciplinar a transição legal da Constituição de 1969 para a Constituição de 1988.

Por sua vez, a Lei que regulamentou o Fundeb (Lei Federal n. 11.494/07), em seu art. 41, determinou que o poder público deveria fixar, “em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”.

A Lei do Piso do Magistério Nacional foi criada em julho de 2008 (Lei Federal n. 11.738/2008). O art. 4º previu a possibilidade de a União complementar a integralização salarial dos entes federativos que, comprovadamente, enfrentassem dificuldade para fazê-lo:

Lei Federal n. 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. 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 (Brasil, 2008).

O art. 4º da Lei do Piso faz referência ao art. 60, VI, do ADCT, com redação que foi dada pela EC 53/2006, a qual permitia a destinação de 10% do total do recurso federal direcionado à complementação dos recursos ao Fundeb para “programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação”. Tais programas, na prática, poderiam se constituir na integralização salarial docente, sendo que a complementação federal, ao todo, deveria observar a limitação de 10% do valor total dos fundos, a partir de seu terceiro ano de vigência (ADCT, art. 60, VII, d):

Art. 60. [...]

V - a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo **sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente**, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI - **até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação**, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;

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

- a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;
- b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;
- c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;
- d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; [...].

Portanto, na vigência da regulamentação do antigo Fundeb (EC 53/2006 e Lei Federal n. 11.494/07), combinada com as previsões da Lei do Piso que fazem referência à possibilidade de complementação federal dos recursos, 10% do valor total dos fundos dos estados que não atingissem sozinhos um valor mínimo por aluno seria complementado pela União, sendo que 10% destes 10% eram direcionados à mencionada rubrica genérica de “programas para melhoria do ensino”, com a qual pretendia-se direcionar recursos para a complementação do piso.

Contudo, além de não terem sido definidos parâmetros para que os entes comprovassem sua necessidade e incapacidade de pagamento do piso do magistério (conforme Art. 4º, §1º da Lei do Piso), o MEC criou regras que restringiam o alcance do dispositivo, dificultando que municípios localizados em estados que atingiam o valor mínimo por aluno tivessem acesso à complementação, ainda que esses municípios não recebessem recursos para integralizar o piso (Nunes, 2016).

Isso porque foram editadas a Portaria n. 484/2009, a Portaria n. 213/2011 e a Resolução n. 7/2012, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com o intuito de estabelecer critérios mais rígidos para selecionar os entes que poderiam receber a complementação para integralização do piso, sempre aqueles localizados em estados que não atingiam o valor mínimo por aluno. Exigiu-se, por exemplo, apresentação de planilhas e documentos que demonstrassem a insolvência municipal. Não houve, por outro lado, o estabelecimento de outro arranjo que não aquele pautado nos entes que já recebiam complementação federal. Nunes (2016) observa que esta regulação infralegal, de origem federal, garantiu à União discricionariedade sobre a aplicação da regra do Fundeb, restringindo o alcance do dispositivo que exigia no mínimo 10% do valor dos fundos a título de complementação federal, que passou a ser interpretado como teto máximo, a ser direcionado apenas 10% deste montante para integralização do piso salarial.

Dada a disparidade entre os entes que conseguiam ou não atender o valor mínimo por aluno, houve, na época, judicialização por municípios que não conseguiam integralizar o piso. Havia, por isso, a constatação de que mesmo estados “ricos” não teriam condições orçamentárias de, com seus próprios recursos, atender, também, à integralização do piso salarial.

A título de exemplo, o Município Peixoto de Azevedo, localizado no Mato Grosso, pediu judicialmente para receber o benefício para compor o salário docente. Tratava-se de município com dificuldades para atender ao piso dos professores de sua rede, mas localizado em estado que não dependia do complemento federal para atender ao valor mínimo por aluno. Sustentou-se judicialmente que havia tratamento desigual entre municípios no acesso à complementação federal, porém a demanda sequer foi examinada no mérito, por uma questão formal de escolha do tipo da ação⁴ (STJ, MS n. 18.667).

Essa disparidade no acesso aos recursos de complementação foi um dos motivos que levou a Lei do Piso a ter sua constitucionalidade questionada perante o STF. Governadores dos estados proponentes da ação de inconstitucionalidade alegaram que a União havia legislado sobre os orçamentos dos entes subnacionais, sobrecarregando-os com a nova exigência, consistente na adoção de um piso mínimo, ajustado anualmente pelo órgão federal (ADI n. 4167).

A ADI foi julgada improcedente, com declaração de constitucionalidade da Lei do Piso, mas não se resolveu a questão dos critérios para acesso à prometida complementação federal pelos entes incapazes de arcar com o piso definido nacionalmente. Desse modo, é possível dizer que, apesar da previsão legal, nunca houve uma complementação federal acessível diretamente pelos municípios, que podem ser os entes com maior dificuldade orçamentária de cumprir o piso salarial e de aplicar os reajustes anuais.

A complementação da União (vinculada ao atingimento ou não, pelo estado, do valor mínimo por aluno) foi, na prática, acessada por poucos entes. Em dissertação de mestrado produzida na Fundação Getúlio Vargas em 2016, Nunes obteve, via Lei de Acesso à Informação, a lista de estados que, no ano anterior, receberam recursos de complementação federal para integralização do valor do piso. Em resposta ao pedido de informação, o FNDE informou que apenas os estados de Alagoas, Ama-

⁴ Considerou-se que o instrumento processual utilizado (Mandado de Segurança em face de ato do Ministro da Educação) não seria cabível para questionar a aplicação da lei em tese, e que esse era o propósito do Município, ou seja, questionar a Lei do Piso via Mandado de Segurança (Nunes, 2016).

zonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte e seus respectivos municípios receberam complementação do Fundeb e complementação para integralização do piso salarial docente⁵.

Ou seja, no ano da amostra da pesquisa citada, somente municípios localizados em estados das regiões norte e nordeste⁶ puderam ter acesso à complementação federal e, concomitantemente, à complementação federal para integralizar o salário docente porque não teriam condições de, com seus recursos, atender ao valor mínimo por aluno⁷.

Em 2020, quando terminada a vigência prevista para o Fundeb de 2006, foi criado o Novo Fundeb, por meio da Emenda Constitucional n. 108/2020, com regras mais sofisticadas sobre sua composição, ampliando-se o percentual mínimo de 60% para 70% relativo à remuneração dos professores em efetivo exercício.

Com a nova regulamentação, a complementação da União, que era limitada a 10% do valor total dos fundos contábeis (ADCT, art. 60, VII, d), deve subir gradualmente, até 23% no mínimo, a partir do sexto ano de vigência (ADCT, art. 60, *caput*), observando-se a seguinte sistemática de distribuição:

- 10% para cada Estado e Distrito Federal que não alcançar o valor anual por aluno definido nacionalmente (VAAF);
- 10,5%, no mínimo, para cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, quando não atingir o valor anual total por aluno (VAAT), cujo cálculo é distinto do VAAF (CF, art. 212, V, b);
- 2,5% para as redes que apresentarem melhoria na gestão (VAAR).

O art. 212-A, da Constituição Federal, ainda estabeleceu, no inciso XII, que “lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública” (Brasil, 1988).

5 Cf. Nunes (2016)

6 Dos nove estados do nordeste, oito receberam a complementação, com exceção do estado de Sergipe. Dos sete estados do norte, dois receberam complementação.

7 Como tentativa de compreender a concretização do Art. 4º §§ 1º e 2º da Lei do Piso e complementar esses dados para além do ano de 2015, solicitamos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Lei de Acesso à Informação (LAI) a mesma informação requerida por Nunes (2016). O pedido foi feito ao FNDE na plataforma gov.br no dia 07 de fevereiro de 2024 (Protocolo n. 23546.014634/2024-63), no entanto recebemos a resposta de que não possuíam atribuição sobre esse tema, devendo pedido de acesso ser feito à Secretaria de Articulação com Sistemas de Ensino (SASE). Foi feito novo pedido ao MEC (Protocolo n. 23546.017289/2024-10), endereçado à SASE, cujo prazo de resposta seria o dia 21 de março de 2024. No dia 26 de março, obtivemos a resposta da SASE de que não teriam os dados correspondentes à atual gestão.

No quadro a seguir, observamos as principais mudanças com relação à sistemática normativa da complementação federal da União com relação ao valor mínimo por aluno e complementação do piso salarial:

Quadro 1 – Quadro Comparativo FUNDEB 2006 x FUNDEB 2020

Fundeb 2006	Fundeb 2020 (em vigor)
<p>Complementação federal geral</p> <p>10%, no mínimo, do valor total dos fundos dos estados, a partir de seu 4º ano de vigência (ADCT, art. 60, VI). Destinada a estados que não atingissem o valor mínimo por aluno com seus próprios recursos.</p>	<p>Complementação federal geral</p> <p>10% do total dos fundos, até 23%, a partir do 6º ano de vigência (ADCT, art. 60, VII), utilizando como critério de distribuição o VAAF, VAAT e VAAR, que pode atender municípios que não atinjam valor mínimo por aluno, ainda que seu respectivo estado atenda.</p>
<p>Complementação federal para atender ao piso (Lei do Piso, art. 4º)</p> <p>Correspondente a 10% do valor total da complementação federal geral, para atender “programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação” (ADCT, art. 60, V). Porém, a legislação infraconstitucional ou não criou os critérios necessários para demonstração de incapacidade dos entes ou dificultou o acesso direto por municípios, reduzindo muito o alcance da norma que previu a complementação.</p>	<p>Complementação federal para atender ao piso (Lei do Piso, art. 4º)</p> <p>Sem previsão constitucional de percentual para investir em programas de melhoria da qualidade ou outra rubrica que poderia ser direcionada para integralizar o piso. Na prática, esvaziamento da Lei do Piso quanto à possibilidade de complementação da União em apoio aos entes que necessitem, que é o principal fundamento dado pelo STF para constitucionalidade de um piso nacional, pago por estados e municípios.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Conforme será tratado na continuidade desta pesquisa, alguns entes sustentam judicialmente que a Lei Federal n. 11.738/08 (Lei do Piso) não mais estaria em vigor, pois teria sido revogada tacitamente, dada a mudança na sistemática do Fundeb e da complementação federal, em virtude de exigência da Emenda Constitucional n. 108/2020 para criar lei específica para o piso salarial e das mudanças na regulamentação do Fundeb quanto ao cálculo das complementações. Por essa razão, sustentam que a União não poderia publicar o reajuste anual do piso salarial

por meio de portaria, nem mesmo complementar o valor do piso salarial por determinação constitucional, uma vez que não é mais vigente a norma que lhe daria sustentação jurídica.

Como procuramos demonstrar, a nova normativa do Fundeb não trouxe regras mais específicas sobre a valorização docente, embora tenha assegurado ser este um de seus objetivos. No cenário anterior, de vigência do Fundeb 2006, havia possibilidade de destinar parte (10%) do valor total da complementação federal para integralizar o piso dos docentes, ainda que restrito às localidades que já recebiam complementação em razão de não atender ao valor mínimo por aluno.

No cenário atual, por sua vez, não há mais a possibilidade de destinar parte dos recursos de complementação federal para outro fim que não seja atender ao valor mínimo por aluno e suas variações (VAAF, VAAT e VAAR). Assim, existe certo vácuo normativo sobre o sentido a ser atribuído ao art. 4º da Lei do Piso, que faz referência exatamente ao dispositivo que permitia a destinação de 10% da complementação federal para integralização do piso, hoje não mais em vigor⁸.

Na prática, a União teria que direcionar recursos, para além da complementação federal, para atender à Lei do Piso, sejam eles vinculados (18% da receita corrente líquida, art. 212, *caput*, da CF) ou não (contribuição social salário-educação, art. 212, § 5o, da CF) ou ainda outras receitas não vinculadas e/ou direcionadas à educação. Isso porque a destinação de recursos para integralizar o piso passou a depender da discricionariedade do agente público federal, demandando iniciativa para despendar mais recursos com educação e/ou priorizar os já existentes para integralizar o piso docente.

Remanesce, portanto, o desafio de atribuir concretude ao texto constitucional, no sentido de promover a valorização docente e de assegurar meios para que a legislação seja atualizada e seja garantida a observância do piso salarial e do plano de carreira, contando com o aporte da União.

⁸ Como veremos mais adiante, em resposta ao pedido de acesso à informação, o MEC de fato nos informou que não há previsão orçamentária para a complementação destinada a despesas com pessoal, inclusive mencionando que a destinação seria “inconstitucional”.

2 Judicialização do reajuste do piso (municípios versus União na Justiça Federal)

Como contamos acima, a mudança nas normas do Fundeb, por meio da Emenda Constitucional n.108/2020, gerou dúvidas quanto à vigência da Lei Federal n. 11.738/08 (Lei do Piso) e, sobretudo, dificuldades ainda maiores quanto à concretização dos mecanismos de complementação da União aos recursos dos entes federados.

Se, sob a vigência da Emenda Constitucional n. 53/2006 e da Lei Federal n. 11.494/07 (antiga lei do Fundeb), já era difícil o acesso a recursos para integralização do piso do magistério, com o novo Fundeb (EC 108/2020 e Lei Federal n.14.113/20), sequer há previsão de rubrica que possa ser mobilizada para essa complementação específica.

Diante disso, e no contexto de continuidade das portarias federais de reajuste do piso, muitos municípios buscaram o judiciário para questionar a validade dos reajustes e, conseqüentemente, sua obrigação de seguir o índice determinado pelo Governo Federal.

Como a nova lei do Fundeb entrou em vigência a partir de 2021 (Art. 54 da Lei n. 14.113/2020), a judicialização desta demanda específica quanto às portarias federais de reajuste do piso se iniciou com a Portaria do MEC n. 67/2022, que estabeleceu reajuste de 33,24%, para o piso nacional, com base nos critérios da Lei do Piso ainda vigente, mas que se refere à Lei do Fundeb já revogada (Lei n. 11.494/2007)⁹. Naquele momento, o novo Fundeb já valia, mas não haviam sido determinados novos critérios para o reajuste do piso do magistério.

A princípio, o próprio MEC oscilou no seu posicionamento quanto à permanência do cálculo do reajuste. Relatamos no Relatório I desta pesquisa que diversas organizações e associações de municípios se engajaram nessa discussão, tanto para defender a continuidade das Portarias conforme eram feitas antes, quanto de maneira contrária à medida, argumentando que não haveria mais fundamento legal para o reajuste

⁹ Lei n. 11.738/2008 – 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.**

via portarias do Governo Federal. Ao fim, o MEC decidiu realizar o reajuste para 2022 (Portaria MEC n. 67/2022). Em 2023, ainda sem um novo modelo de cálculo definido, a Portaria MEC n. 17/2023 estabeleceu o percentual de 14,95% para o reajuste.

Em paralelo, iniciou-se no Governo Federal, com participação de instâncias que reúnem gestores estaduais e municipais, bem como da sociedade civil, discussões para proposição de novos critérios para o reajuste do piso nacional.

Em 2024, por meio da Portaria 61, de 31 de janeiro de 2024, o MEC divulgou um reajuste de 3,62%, valor que ficou abaixo do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que foi 3,71%¹⁰. O Ministério ainda utilizou como fundamento o critério de reajuste previsto na Lei 11.738/2008.

Até o momento de publicação deste relatório - junho de 2024 - não foi editada nova lei do piso, tampouco indicados novos critérios de reajuste do valor anual, tema que segue em discussão no Governo Federal. Segundo nos informou o MEC em resposta ao pedido de acesso à informação, o tema está em pauta tanto no atual Fórum Permanente para Acompanhamento da Implementação da Política do Piso Salarial Nacional, instituído pela Portaria n. 1086/2023, quanto no escopo dos trabalhos de elaboração do Plano Nacional de Educação 2024-2034.

A questão também chegou ao STF, levando mais uma vez o tema do piso nacional do magistério ao Supremo Tribunal. Esta é a terceira Ação Direta de Inconstitucionalidade que questiona um ou mais dispositivos da Lei n. 11.738/2008. A ADI n. 7.516/DF, impetrada em 23/11/2023 pela Procuradoria-Geral da República (PGR), questiona a situação de insegurança jurídica que já dura três anos¹¹.

Enquanto isso, a questão segue sendo judicializada na justiça federal, inclusive, como veremos a seguir, com diversas concessões de liminares sustando a vigência das Portarias 67/2022 e 17/2023 do MEC. Para este relatório, analisaremos as decisões judiciais, tanto liminares quando definitivas, proferidas no ano de 2023¹².

10 Conforme índice divulgado pela Agência Brasil em 11/01/2024: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/01/inflacao-fecha-2023-em-462-e-fica-abaixo-do-teto-da-meta.shtml>.

11 Tramitação do processo em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6800198>.

12 A diferença do marco temporal desta pesquisa para aquela realizada no Relatório I (finalizada em outubro de 2023) é que, naquele momento, analisamos apenas as decisões do primeiro semestre de 2023 e, neste, tivemos acesso às decisões de todos os meses do referido ano. Embora tenhamos feito pedido amplo para acesso a todos os casos desde 2020, a AGU, mesmo após diversos pedidos e recursos, não nos forneceu os dados de processos anteriores a 2023 (Despacho 01763/2023/ASO/AGU/OAGU/AGU). A quantidade de processos apenas no ano de 2023, contudo, pode dar a dimensão deste conflito judicial e um bom panorama do que os tribunais têm decidido. Além disso, conforme relatamos no texto, o conflito se concentrou nos anos de 2022 e 2023, em razão da vigência do novo Fundeb a partir de 2021, de forma que a restrição do recorte ao ano de 2023 não prejudica a análise do tema.

Para esta segunda parte da pesquisa, realizamos um novo pedido de informação à Advocacia Geral da União, em dezembro de 2023, buscando todos os processos referentes a demandas municipais contra a União, questionando a aplicação do reajuste do piso do magistério entre 2020 e 2023. A resposta da AGU, mesmo após recursos, nos forneceu apenas os dados de 2023 (Despacho n. 20289/2023/PGU/AGU). Nestes processos, identificamos demandas impugnando as Portarias n. 17/2023 e n. 67/2022.

Assim, o presente relatório abordará decisões proferidas pelos Tribunais Regionais Federais em processos que tenham tido por objeto pedidos dos municípios para suspensão das Portarias n. 17/2023 e n. 67/2022, ambas do Ministério da Educação, ao longo de 2023.

A AGU também forneceu a listagem de Municípios e Associações que se insurgiram contra a União. Com a listagem de casos, pudemos acessar a íntegra das decisões e entender quais as localidades predominantes e as discussões conduzidas no último ano.

Dos 293 processos disponibilizados pela AGU, foram analisados 279, sendo que 14 processos não puderam ser identificados, por estarem protegidos pelo sigilo de justiça, por erro em seu número ou falha no sistema eletrônico dos Tribunais.

Desses 279 processos citados, 53 foram ajuizados por associações municipais. Todos os demais por municípios autonomamente. Nenhum estado se mobilizou contra o conteúdo das Portarias de 2022 ou 2023, pelo menos ao longo do ano de 2023. Das 53 associações municipais que ingressaram com ações, 45 são do estado do Rio Grande do Sul. Algumas dessas associações ajuizaram mais de uma ação.

O quadro a seguir indica todas as associações que buscaram o Poder Judiciário para questionar a aplicabilidade das Portarias n.17/2023 e n. 67/2022:

Quadro 2 – Associações que buscaram a judicialização das Portarias do MEC

Associação	Estado	Número de Ações
União dos Municípios da Bahia	Bahia	2
Associação Tocantinense dos Municípios	Tocantins	2
Associação dos Municípios do Alto Jacuí Associação dos Municípios do Turismo da Serra Associação dos Municípios da Costa Doce Associação dos Municípios da Fronteira Oeste Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí - Amvarc Associação dos Municípios Região Centro do Estado Associação dos Municípios Região Celeiro do Rio Grande Associação dos Municípios do Nordeste Riograndense Associação dos Municípios do Grande Santa Rosa Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste - Amesne Associação dos Municípios das Missões Associação dos Municípios do Alto da Serra do Botucaraí Associação dos Municípios da Costa Doce Associação dos Municípios do Alto Jacuí Associação dos Municípios do Centro Serra Associação dos Municípios da Região do Planalto Médio Associação dos Municípios da Zona Sul do Estado Associação dos Municípios da Fronteira Oeste Associação dos Municípios do Grande Santa Rosa Associação dos Municípios da Região Celeiro do Rio Grande Associação dos Municípios da Zona da Produção Associação dos Municípios do Litoral Norte Associação de Municípios da Zona de Produção Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo Associação dos Municípios das Missões Associação dos Municípios do Centro Serra (AMC Serra) Associação dos Municípios do Vale Germânico	Rio Grande do Sul	45
Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná - Ciedepar	Paraná	1
Associação Rondoniense de Municípios - Arom	Rondônia	1
Federação dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte	Rio Grande do Norte	1
Associação Municipalista de Pernambuco - Amupe	Pernambuco	1

Fonte: Elaboração própria.

Do total de processos analisados, foram identificados municípios de 19 Estados como requerentes nas ações:

Quadro 3 – Estados em que as Portarias do MEC foram judicializadas

Região do Brasil	Estados	Número de ações movidas por municípios	Total
Região Norte	Rondônia	5	29
	Roraima	3	
	Tocantins	18	
	Pará	3	
Região Nordeste	Bahia	32	69
	Pernambuco	17	
	Piauí	7	
	Paraíba	6	
	Rio Grande do Norte	3	
	Maranhão	3	
	Sergipe	1	
Região Centro-Oeste	Distrito Federal	16	22
	Goiás	6	
Região Sudeste	Rio de Janeiro	8	35
	São Paulo	23	
	Minas Gerais	3	
	Espírito Santo	1	
Região Sul	Rio Grande do Sul	74	124
	Paraná	26	
	Santa Catarina	24	
Total			279

Fonte: Elaboração própria.

Os estados com o maior número de ações ajuizadas são, em ordem decrescente: Rio Grande do Sul (74 ações), Bahia (32 ações), Paraná (26 ações), Santa Catarina (24 ações), São Paulo (23 ações), Tocantins (19 ações) e Pernambuco (17 ações).

Sete estados não possuem ações registradas no banco de dados da AGU em 2023. São eles: Amazonas, Acre, Amapá, Ceará¹³, Alagoas, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Dentre as 279 ações analisadas, 249 possuem somente decisões liminares (sem sentença definitiva do caso) e 122 foram sentenciadas no mérito¹⁴. Somente 35 encontram-se em fase de recurso e apenas 4 possuem decisão recursal (julgamento de apelação, perante os Tribunais Regionais Federais).

Dentre os 122 processos que possuem sentença, 47 foram favoráveis à União (ou seja, os pedidos de ilegalidade da portaria de atualização do piso foram julgados improcedentes), 72 foram favoráveis aos municípios (pedidos foram julgados procedentes) e 3 foram extintos sem resolução do mérito. Isso significa que, dentro do universo de amostragem da pesquisa, há uma variação muito grande do entendimento da Justiça Federal, mostrando que municípios vêm tendo respostas diferentes às suas demandas. Mais à frente, analisaremos a posição de cada TRF sobre o tema, sendo possível verificar que a resposta tende a ser diferente a depender do tribunal julgador¹⁵.

Em sede de liminar, sendo essas decisões que, pela urgência do pedido, precisam ser analisadas brevemente pelo juiz, houve 96 indeferimentos de tutela de urgência, ou seja, não acatando o pedido dos municípios ou associações municipais para que, liminarmente, pudessem deixar de aplicar os reajustes. Em contrapartida, houve 153 deferimentos de pedidos liminares para a suspensão das Portarias do MEC, ou seja, decisões provisórias favoráveis aos municípios, autorizando-os, ao menos temporariamente, a não aplicarem o reajuste determinado nas portarias federais. Em 16 processos, não há decisões liminares ou estas são de acesso restrito. A concessão de liminares, embora haja uma maioria favorável aos municípios demandantes, também demonstra grande divergência no judiciário brasileiro acerca do tema.

¹³ Dentre os processos encaminhados pela AGU havia um do estado do Ceará, no entanto, sua temática não correspondia ao objeto da pesquisa.

¹⁴ Na maior parte dos casos, antes da decisão em sentença houve decisão liminar que depois foi confirmada pelo mesmo juízo. Por essa razão, há processos com duas decisões: uma liminar e outra de mérito, de forma que o número de decisões (liminares, sentenças e recursais) não se confunde com o número de ações (processos).

¹⁵ O estado do Rio Grande do Sul concentra mais de 40% do número de ações e 90% delas são a favor dos municípios. Portanto, não podemos afirmar uma prevalência quantitativa geral de vitórias para os municípios, sem regionalizar a amostra. Por exemplo, se analisarmos o conjunto dos 6 TRFs, 3 são majoritariamente pró-União, embora o número bruto de casos seja menor. Trataremos mais desses dados qualitativos adiante nesta mesma pesquisa.

Os fundamentos para as decisões, tanto as liminares quanto as sentenças, mantiveram o padrão encontrado em nosso primeiro relatório, com a diferença de que pudemos analisar um número maior de decisões de mérito (sentenças) e em maior escala, o que nos proporcionou uma visão mais específica do que tem acontecido em cada Tribunal, e, portanto, em cada região do país, como será visto adiante.

A síntese dos fundamentos encontrados foi:

Decisões favoráveis à suspensão das Portarias do MEC (decisões “Pró-Município”)

Os principais fundamentos para as decisões favoráveis à suspensão das Portarias do MEC foram no sentido da necessidade de lei específica para imposição do piso, por força do art. 212-A da Constituição Federal¹⁶.

Para os juízes federais que acataram os pedidos dos municípios, a ausência de uma nova lei específica do piso não pode ser suprida pela edição de Portarias do MEC (como as Portarias n. 17/2023 e n. 67/2022), uma vez que a Constituição Federal é expressa em dizer que o Piso do Magistério será regulamentado por *lei específica*. O que esses casos sustentam é que o art. 5º, parágrafo único da Lei n. 11.738/2008, que trata da forma de atualização do piso, está lastreado em lei que foi revogada. Como o art. 212-A da Constituição exige que a matéria seja regulamentada em lei, alguns tribunais estão entendendo que há ausência de norma, pois, apesar da Lei n. 11.738/2008 estar vigente, o conteúdo que dá base ao reajuste teria sido “esvaziado” pela revogação da Lei n. 11.494/2007.

Decisões favoráveis à manutenção da vigência das Portarias do MEC (“Pró-União”)

Por sua vez, os processos em que houve o indeferimento do pedido de suspensão das Portarias tiveram o entendimento de que, em que pese a exigência constitucional de regulamentação do Piso do Magistério por lei específica, nada impede que as Portarias do MEC disciplinem a matéria até que o Congresso Nacional edite uma nova lei com novos critérios de reajuste.

¹⁶ Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (...) XII - **lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública;** (Brasil, 1988).

As decisões favoráveis à União rememoram que o STF, por meio do julgamento da ADI n. 4.848, reconheceu a constitucionalidade da atualização do piso do magistério previsto no artigo 5º, parágrafo único, da Lei n. 11.738/2008, que não foi revogada. Destacam que, quando do julgamento da ADI, ocorrido em 01 de março de 2021, já estavam em vigência a Emenda Constitucional n. 108 (de 26/08/2020) e a Lei n. 14.113 (de 25/12/2020), que alteraram a constituição e a regulamentação do Fundeb, o que demonstraria a plena vigência do artigo 5º da Lei n. 11.738/2008 (Lei do Piso), uma vez que a jurisprudência do STF não permitiria a realização de controle de constitucionalidade de norma revogada ou que tenha exaurido a vigência.

No mais, alguns magistrados apontaram que o direito à educação e à remuneração do serviço público são direitos fundamentais, cabendo sua aplicação imediata, ou seja, independentemente da existência de nova lei regulamentadora.

A seguir, demonstramos como esses argumentos se dividem entre as regiões do país.

2.1 Como decidem os Tribunais Regionais Federais (TRFs)

A justiça federal no Brasil está dividida em 6 Tribunais Regionais Federais. A divisão da competência de cada um desses TRFs busca seguir as 5 regiões do Brasil, mas essa regra não é estanque. Há estados de diferentes regiões do país jurisdicionados por um mesmo TRF. Isso porque a divisão de quais estados compõem cada TRF também segue a lógica de número de jurisdicionados. O TRF3, por exemplo, exerce jurisdição sobre os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul. No quadro abaixo, podemos identificar qual TRF exerce jurisdição sobre os estados da federação:

Quadro 4 – Distribuição jurisdicional dos TRFs

TRFs	Estados	Regiões de Abrangência
TRF1	Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Tocantins e Distrito Federal	Norte, Nordeste e Centro-Oeste
TRF2	Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo	Sudeste
TRF3	São Paulo e Mato Grosso do Sul	Sudeste e Centro-Oeste
TRF4	Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina	Sul
TRF5	Ceará, Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe	Nordeste
TRF6	Minas Gerais	Sudeste

Fonte: Elaboração própria.

Os Tribunais Regionais Federais são órgãos judiciários compostos por magistrados (primeira instância) e desembargadores (segunda instância), ou seja, quando os juízes federais proferem decisões liminares (que são provisórias) ou sentenças (decisões definitivas), uma das partes pode interpor um recurso que será julgado por uma turma de desembargadores, que podem reformar ou não a decisão de primeira instância.

A partir das decisões que analisamos, foi possível identificar quais Tribunais Federais apresentam maior divergência entre as decisões e quais apresentam uma jurisprudência mais consolidada internamente.

Das 279 ações analisadas, 35 encontram-se em fase recursal. Destas, 15 tiveram decisões pelas turmas recursais, todas proferidas pelo TRF4 (região Sul), concedendo a suspensão das Portarias do MEC (pró-município).

Nas 4 decisões em 2ª instância, houve a confirmação, pelos desembargadores nas turmas recursos, do fundamento de que o art. 212-A da Constituição Federal criou uma reserva legal (exigência de “lei específica”) que não pode ser substituída por Portarias. Ressalta-se que essas 4 decisões foram citadas, posteriormente, por outros juízes do TRF4, reforçando os fundamentos para a suspensão da aplicação das Portarias do MEC no âmbito dos municípios recorrentes.

Ante a ausência de maiores dados sobre as decisões em segunda instância, o mapeamento dos posicionamentos majoritários dos TRFs se dará em sede de primeiro grau, considerando a fundamentação usada pelos magistrados nas suas decisões liminares e nas sentenças definitivas.

Como decide cada um dos TRFs?

2.1.1 Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1)

O TRF1 é composto pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Tocantins e Distrito Federal.

Das 78 ações analisadas, 49 indeferiram a suspensão das Portarias do MEC, 23 deferiram a suspensão e 6 aguardavam o julgamento de suas liminares. No caso do TRF1, portanto, há uma tendência no sentido de manter as portarias/reajustes federais. Os magistrados adotaram, para tanto, fundamentos ligados às consequências de se declarar invalidação das Portarias, falando-se em graves danos aos professores e ao sistema de ensino como todo, tendo em vista a finalidade da Lei do Piso.

Em uma das decisões (Processo n. 1002378-05.2023.4.01.3309), um juiz da Justiça Federal da Bahia chega a argumentar que *“não é ilegal, diante do vácuo normativo atual sobre o tema, encontrar amparo em Lei anterior, no caso Lei 11378/2008, para dar concretude ao direito social e também constitucional dos professores em obter o reajuste salarial anual. Exigir, portanto, para fins de “atualização”, lei “específica” em uma interpretação restritiva a partir de 2020 e sem a perspectiva de edição de Lei para tanto, poderá gerar graves perdas aos professores, que poderão ser alijados do poder aquisitivo indefinidamente”*.

Além de argumentos que privilegiam as consequências da decisão para o magistério, também integraram as decisões análises do histórico do Piso Salarial do Magistério e do próprio Fundeb, com citações frequentes à ADI n. 4.848 (STF), que julgou constitucional a atualização do piso do magistério previsto no artigo 5º, parágrafo único, da Lei n. 11.738/2008.

Outro ponto citado pelos magistrados foi a presunção de legitimidade dos atos administrativos, no caso, as Portarias do MEC, que diante do cenário posto, em conjugação com a referida ADI, permitiriam sua validade até que lei específica seja editada pelo Congresso Nacional, levando em consideração, inclusive, a demora que o trâmite legislativo pode ter.

2.1.2 Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2)

O TRF 2 é composto pelos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Trata-se do TRF com o menor número de decisões analisadas. Foram 9 ações analisadas, sendo 8 do Estado do Rio de Janeiro. Dessas ações, 7 tiveram o pedido de suspensão das portarias indeferido e apenas um deferido, havendo prevalência de derrotas dos municípios, portanto.

No caso deste Tribunal, identificamos apenas duas sentenças definitivas, sendo as demais decisões liminares. Dentre as liminares, há um argumento para o indeferimento da suspensão que só foi aventado por seus magistrados, que é relativo à competência da primeira instância para julgar Mandado de Segurança contra as portarias do MEC.

Mandados de Segurança são ações previstas na Constituição Federal que têm por objeto atos abusivos ou violadores de direitos, que tenham sido exarados pela Administração Pública. No entanto, não é todo juiz que poderá julgar essas ações, pois é preciso conjugar a existência de ato administrativo que ameace ou viole direito líquido e certo com a competência de quem deverá julgar o Mandado de Segurança. Essa competência será definida a partir da Autoridade Administrativa responsável pelo ato.

Para o TRF2, não é cabível que atos do MEC sejam decididos por tutela de urgência por magistrados de 1ª instância, sendo esse o fundamento dos juízes do TRF2 para não apreciarem a legalidade das Portarias do MEC, entendendo que o pedido deveria ter sido feito ao Tribunal competente, e não aos juízes de 1º grau. Ressalte-se que apenas neste Tribunal e no TRF 6 (Minas Gerais) encontramos este entendimento.

Algumas decisões foram além da questão processual, utilizando-se de fundamentos já explicitados, como o reconhecimento da constitucionalidade da atualização do piso do magistério pela ADI n. 4.848 e pela possibilidade de preenchimento do vácuo legislativo pelas Portarias do MEC, por serem atos administrativos dotados de presunção de legitimidade.

2.1.3 Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3)

O TRF3 é composto pelos estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, mas todas as 22 ações encontradas foram ajuizadas por municípios do estado de São Paulo.

Em 14 delas houve vitória dos municípios, para suspensão das Portarias do MEC. O mesmo pedido foi negado em 8 ações. Dado o pequeno número de casos, é difícil afirmar uma tendência da jurisprudência, mas, até agora, há vantagem de vitórias dos municípios (14x8).

Para os magistrados que deferiram a suspensão das portarias, a análise girou em torno da reserva legal estabelecida pelo art. 212-A da Constituição Federal. Já as decisões que indeferiram a suspensão da validade das portarias, realizaram análises mais consequencialistas e até mesmo da finalidade que se buscava atingir com as Leis n. 11.738/2008 (*Lei do Piso*) e n. 14.113/2020 (regulamenta o Novo Fundeb).

Nestas decisões favoráveis ao reajuste, também se considerou que a ausência de lei específica não teria o condão de afastar a aplicação do Piso do Magistério em razão do “princípio da vedação ao retrocesso de direitos fundamentais”, que seria um princípio orientador da interpretação das normas pelos juízes, os quais devem realizá-la de forma a garantir a permanência de direitos, como é o caso da valorização salarial dos professores.

Alguns magistrados também citaram o Parecer n. 1/2023/CGVAL/DIFOR/SEB/SEB¹⁷, elaborado pelo MEC. Ele apresenta as dificuldades técnicas na elaboração de norma que regulamente os parâmetros do Piso Salarial, motivo pelo qual, até sua promulgação pelo Congresso Nacional, seria válido o uso dos parâmetros da antiga norma, uma vez que a valorização do salário dos profissionais do magistério é uma determinação constitucional. A seguir, trecho deste Parecer:

*Considerando, porém, que até a presente data não houve a promulgação de dispositivo legal que substitua a Lei n° 11.738/2008, persiste a lacuna legislativa que ensejou as discussões acerca do cálculo do reajuste do piso salarial do magistério público da educação básica no exercício de 2022. **Perdura, portanto, contexto fático e normativo que requer ação administrativa no sentido de solucionar a questão, em caráter excepcional e concorrente ao processo legislativo.***

*Desse modo, considera-se pertinente a aplicação, em 2023, do entendimento dado à matéria no exercício anterior, com fundamento no Parecer n° 00067/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU¹⁸ (3108623), em que se concluiu pela **viabilidade jurídica de uma interpretação no sentido de utilizar o tratamento dado até então baseado na Lei n° 11.738/2008.** [...].*

¹⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-educacao-basica/publicacoes/pdf/Parecer1.pdf>. Acesso: 22 mar. 2024.

¹⁸ Trata-se de parecer com o mesmo fundamento do anteriormente citado, mas que foi elaborado no ano de 2022. Disponível em: <https://www.sspmo.org.br/documentos/20220826180236.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

Assim, os magistrados sustentaram, com base no referido parecer, que enquanto a lei específica não for editada pelo Poder Legislativo, para que não ocorra vácuo normativo, a Consultoria do Ministério propôs a utilização dos critérios de atualização do piso estabelecidos na Lei n. 11.738/2008 e na Lei n. 11.494/2007, o que seria suficiente para evitar o retrocesso que representaria a inaplicabilidade do piso.

2.1.4 Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4)

O TRF4 é composto pelos três estados da região Sul. Trata-se do Tribunal com o maior número de decisões analisadas (122), representando 44% das ações de todo o país. Destas, 110 decisões julgaram a procedência da suspensão das Portarias do MEC (pró-município) e 12 indeferiram a suspensão (pró-União). Isso significa dizer que o TRF4 julgou aproximadamente 90% de suas ações procedentes, dando ganho de causa aos municípios ou associações municipais.

As decisões realizaram análise formal da questão, concentrando os argumentos na existência de reserva legal pelo texto do art. 212-A, XII, da Constituição Federal e pela inexistência de edição de nova legislação em substituição à Lei n. 11.738/2008, que não poderia ser suprida por Portarias.

A maior parte dessas ações foi ajuizada por municípios do estado do Rio Grande do Sul e por associações municipais deste estado. Alguns magistrados deste Tribunal receberam mais de uma ação sobre o mesmo tema, replicando um mesmo entendimento em mais de um caso e citando a posição do TRF4 em segunda instância, o que reforça a hipótese de que há jurisprudência consolidada na região quanto à inaplicabilidade dos reajustes federais, até que se tenha uma nova lei para o piso. Isso dá aos municípios da Região Sul a possibilidade de litigarem estrategicamente neste tema, com probabilidade alta de deferimento da suspensão das Portarias do MEC e autorização para aplicação de outros critérios de reajuste.

2.1.5 Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5)

O TRF5 é composto por Ceará, Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. Este TRF teve 27 decisões analisadas ao todo, sendo que 25 delas indeferiram o pedido de suspensão da validade das Portarias do MEC e 2 deferiram a referida suspensão. Trata-se de outro Tribunal em que é possível verificar uma uniformidade nas decisões, alcançando o percentual de 92% de julgados a favor da União.

Na maioria destes julgados, os magistrados consideraram que os atos administrativos têm presunção de legalidade, de modo que as Portarias só poderiam ser suspensas por algum vício insanável, o que não identificaram.

Também fundamentaram suas decisões no que chamaram de princípio da continuidade da lei, considerando que uma norma possui eficácia contínua desde a sua entrada em vigor, até que outra lei a modifique ou a revogue. Consideraram que a Lei 14.113/2020 (Novo Fundeb) faz referência expressa à revogação da Lei 11.494/2007, antiga lei do Fundeb, porém não realizou qualquer menção à Lei do Piso (Lei n. 11.738/2008), tampouco dispôs sobre os institutos que são objeto desta norma (como os mecanismos de atualização). Assim, não teria havido revogação, expressa ou tácita, da Lei do Piso do Magistério, estando esta válida e em vigor com todos os seus comandos.

Pelo mesmo raciocínio, consideraram que também continua válido o dispositivo que define a metodologia de atualização do salário base dos professores (ajuste no percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente), porque, sobre tal aspecto, a Lei do Piso referiria a instituto jurídico que permanece existindo, o Fundeb, com o mesmo escopo e conteúdo reforçado.

Concluíram, assim, que a revogação da Lei 11.494/2007 pela Lei 14.113/2020 não implicou na extinção do critério de atualização do piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica. As decisões seguiram um mesmo sentido e até mesmo estrutura argumentativa¹⁹.

2.1.6 Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF6)

Por fim, o TRF6, que abrange somente o estado de Minas Gerais, contou com 3 decisões liminares, que não chegaram a ter sentenças proferidas. Dessas 3 decisões liminares, 2 deferiram a suspensão das Portarias (pró-município) e 1 indeferiu a suspensão (pró-União).

As duas decisões favoráveis à suspensão seguiram o fundamento de que o art. 212-A da Constituição Federal passou a exigir “lei específica”, não podendo tal vácuo legislativo ser suprido por Portarias do MEC.

¹⁹ Um exemplo pode ser verificado no Processo n. 1054593-73.2023.4.01.3400, ajuizado pelo Município de Xexéu perante a 21ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalleProcesoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=01c7a8393f011614ff5c4f4cbeeb816293567e17ce8857e82521ab9e101563be985ad4d3e84afbb50e389fbc7ae64dbf4d35a985e2b2502&idProcessoDoc=1651073451>. Acesso em: 17 mar. 2024.

Já a única decisão que indeferiu o pedido de suspensão das Portarias, teve como fundamento o art. 1.059 do Código de Processo Civil, como explicado no tópico do TRF2, indeferindo o mérito apenas por uma questão de competência do juízo.

2.2 Conclusões sobre os dados encontrados perante os TRFs

Quadro 5 - Comparativo TRFs

	Decisões deferindo a suspensão de validade das Portarias (pró-Município)	Decisões indeferindo a suspensão de validade das Portarias (pró-União)	Total²⁰	TRF possui posição majoritária:
TRF1	23	49	72	Pró-União
TRF2	1	7	8	Pró-União
TRF3	14	8	22	Pró-Município
TRF4	110	12	122	Pró-Município
TRF5	2	25	27	Pró-União
TRF6	2	1	3	Pró-Município
Total	152	102	254	x

Fonte: Elaboração própria.

A análise numérica das ações demonstra que dos 6 TRFs, três decidem pelo indeferimento dos pedidos dos municípios: o TRF1, o TRF2 e o TRF5. No entanto, em números brutos, há mais decisões favoráveis à suspensão de validade das referidas portarias, portanto favoráveis aos municípios, em razão da quantidade maior de casos no TRF4 e TRF3. O TRF4 é o Tribunal com o maior número de ações, disparadamente, em comparação com os demais, com 122 processos em tramitação. Isso representa 47% das decisões liminares e sentenças já julgadas. Chama a atenção o fato de que o estado do Rio Grande do Sul é o “carro chefe” dessas ações, sendo o responsável por 74 delas (aproximadamente 60%).

Isso significa dizer que, caso um município queira judicializar a aplicação do Piso do Magistério, até o momento da presente pesquisa, sua resposta poderá depender do estado em que se localiza. Para os estados da Região Sul, a resposta é quase unânime (aproximadamente 90%): as Portarias de reajuste não possuem validade.

²⁰ O número total de ações considera também aquelas que ainda não obtiveram decisões liminares proferidas, por isso não necessariamente correspondem à soma das decisões que indeferem ou deferem a suspensão das Portarias do MEC.

No entanto, a resposta pode variar em outras regiões, com maior tendência a ser julgada a improcedência da suspensão das Portarias, com a determinação de aplicação do Piso do Magistério.

Por fim, apontamos que não identificamos nos julgados considerações às dificuldades de gestão financeira ou às restrições que os municípios encontram na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) para pagamento de seus servidores, o que seria uma hipótese aventada no começo da pesquisa. Ao contrário, preponderam nas decisões análises mais formais acerca da ilegalidade das Portarias, considerando a possibilidade ou não de seu uso para suprir reserva legal ou a existência de revogação tácita ou expressa da integralidade da Lei n. 11.494/2007.

Em algumas decisões até encontramos considerações mais consequencialistas no sentido de considerar os argumentos dos municípios de que não teriam como pagar o reajuste, mas em nenhum caso encontramos menção, por exemplo, aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal como fundamento da decisão.

3 O conceito de vencimento e de remuneração nas decisões do STJ e STF

Um dos temas que gera dúvidas e controvérsias acerca da aplicação do piso salarial nacional do magistério é quanto aos conceitos de vencimento e remuneração. A Lei Federal n. 11.738/2008 (Lei do Piso) dispõe especificamente que:

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

§ 1º O piso salarial profissional nacional 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, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.** (grifamos).

Art. 3º O valor de que trata o art. 2º desta Lei passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008, e sua integralização, **como vencimento inicial das Carreiras** dos profissionais da educação básica pública, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita de forma progressiva e proporcional, observado o seguinte:

§ 2º **Até 31 de dezembro de 2009, admitir-se-á que o piso salarial profissional nacional compreenda vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título**, nos casos em que a aplicação do disposto neste artigo resulte em valor inferior ao de que trata o art. 2º desta Lei, sendo resguardadas as vantagens daqueles que percebam valores acima do referido nesta Lei.

Como se nota, a Lei do Piso dispõe que o piso salarial nacional é o valor abaixo do qual não pode ser fixado o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a formação em nível médio, na modalidade normal, na jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. Também previu a mesma lei que até 31/12/2009 seria admitido que o piso nacional compreendesse vantagens pecuniárias diversas do vencimento.

O vencimento corresponde à contraprestação pecuniária pelo exercício das funções próprias do cargo, enquanto remuneração é a soma desse vencimento com as vantagens eventuais (adicionais, gratificações, ressarcimentos etc.). Pela leitura da Lei, parece claro que o piso, desde 2009, deve corresponder ao vencimento e não à remuneração. Não obstante, como os entes federativos organizam as carreiras e suas remunerações de forma distintas, a previsão federal nem sempre esgota os conflitos.

Como para todo o funcionalismo, é a lei local que define as etapas da carreira do magistério público, os fatores de progressão e os acréscimos ao vencimento conforme se evolui na carreira.

O vencimento inicial, via de regra, corresponde à posição relativa ao nível médio, modalidade normal, e à primeira etapa na carreira, enquanto os demais vencimentos correspondem a combinações entre a titulação do profissional e outros fatores, como formações continuadas ou avaliação de desempenho. O cálculo dos vencimentos em cada etapa de progressão pode ou não usar de percentuais sobre o vencimento inicial. Também é a lei local que estabelece quais as vantagens serão devidas aos profissionais do magistério e se esses valores serão ou não calculados com base no vencimento inicial. Tudo isso implica em diferentes impactos que a Lei do Piso tem em cada rede de ensino.

Outra particularidade que pode gerar disparidades na aplicação da Lei do Piso é o fato de que a carreira prevista na Lei Federal (cargo de magistério de nível médio - modalidade normal) está em extinção em várias redes, que progressivamente vêm restringindo o acesso à carreira a quem possui nível superior²¹.

Desse modo, a compreensão do real impacto do piso e suas atualizações no orçamento dos entes federados depende do conhecimento das leis locais e de como cada rede organiza a carreira de magistério público e sua forma de remuneração, o que pode variar muito.

Abordaremos a seguir como esse tema foi levado aos tribunais superiores (STJ e STF), que cumprem exatamente as funções de uniformizar a interpretação de leis federais e de pacificar entendimentos conflitantes nas demais instâncias judiciais. Mas é importante esclarecer que os entendimentos manifestados nos tribunais superiores encontram limite nessa grande variação de como a carreira está organizada em cada ente.

No STF, demandas envolvendo o piso nacional do magistério chegam basicamente por três vias processuais: (i) Ações Diretas de Inconstitucionalidade, (ii) Sus-

21 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Ldben - Lei 9.394/1996) prevê, para a formação de docentes, dois níveis: nível médio, modalidade normal, para a educação infantil e cinco primeiros anos do ensino fundamental e nível superior, em licenciatura plena, para toda a educação básica, além da previsão da formação para outros cargos, no art. 64: *Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal (Redação dada pela lei n. 13.415, de 2017). Art. 64. A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional.*

pensão de Liminares e Suspensão de Segurança e (iii) Recursos Extraordinários. Iniciaremos pela análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

A primeira manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da Lei Federal n. 11.738/2008, em controle abstrato, ou seja, da lei em tese, se deu em 2011, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4167. A ADI foi proposta conjuntamente pelos governadores dos estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul, Ceará e Santa Catarina. Os governadores pediam que o STF declarasse inconstitucionais uma série de dispositivos da Lei do Piso (art. 2º, §§ 1º e 4º, art. 3º, caput, II e III e art. 8º).

Segundo os governadores, esses dispositivos seriam inconstitucionais, dentre outros pontos, devido à falta de amparo orçamentário nas escolhas da União. Argumentaram que a constitucionalidade da estipulação do piso salarial dependeria da restrição do alcance da expressão, devendo o piso salarial compreender todas as vantagens pecuniárias devidas aos professores, não admitindo-se restrição ao conceito de vencimento inicial da carreira, por violação ao pacto federativo.

O STF julgou a ação improcedente em todos os seus argumentos. Por maioria de votos, todos os dispositivos questionados pelos governadores foram declarados constitucionais²². O relator Joaquim Barbosa, seguido pela maioria dos ministros, entendeu que, quanto ao conceito de piso salarial, deve-se seguir os arts. 40 e 41 da Lei n. 8.112/1990 (regime jurídico dos servidores federais), que diferenciam vencimento e remuneração:

Art. 40. Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei.

Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

O ministro relator entendeu que ao tratar do “piso”, a Constituição Federal e a legislação pretendiam a valorização da carreira docente por meio de um valor mínimo para o vencimento. Argumentou que, considerando um caso hipotético em que um professor muito bem avaliado fizesse jus a uma gratificação, caso a interpretação seja de que o piso se refere ao valor global de remuneração, o salário deste professor gratificado poderia ser o mesmo de um professor que não teve um bom desempenho na mesma avaliação, o que causaria distorções no sistema de valorização da carreira.

22 A maioria dos artigos questionados, como o 2º, §1º (que trata do vencimento inicial), art. 3º, II e III e art. 8º da Lei 11.738/2008 foram declarados constitucionais com larga maioria de votos. Quanto à inconstitucionalidade do art. 2, §4º (que trata do limite de dois terços da jornada), houve maioria mais apertada de votos, vencidos os ministros Carmen Lúcia, Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Marco Aurélio e Cezar Peluso.

Os demais ministros não fizeram, em seus votos, considerações adicionais relevantes sobre esta questão do vencimento e remuneração, de forma que o entendimento que temos, e que por isso se torna o entendimento atribuído ao julgamento da ADI, é o exposto pelo relator.

Joaquim Barbosa também esclareceu que a norma de transição do art. 3º, §2º da Lei n. 11.738/2008 conferiu aos entes federados margem temporal para o estudo de adequação de consequências financeiras da equiparação do piso ao vencimento básico.

Houve dissidência pelo ministro Gilmar Mendes, que votou no sentido de que o piso salarial seria a própria remuneração. Segundo Gilmar Mendes:

Remuneração é todo o valor pago diretamente pelo Estado ao servidor, como contraprestação pela disponibilidade de sua força de trabalho. Ocorre que, além do salário básico ou vencimento, o servidor pode fazer jus a adicionais retributivos pelo trabalho realizado em determinadas circunstâncias, a exemplo do trabalho noturno, insalubre, perigoso etc., além de vantagens e/ou gratificações. (...) Para mim, fica evidente que, quando se cuidou de piso salarial, o referencial realmente era uma parcela global. Quer dizer que ninguém, nesta República, enquanto profissional da educação, perceba uma remuneração abaixo deste *quantum*. E essa é a preocupação básica, do contrário isso pode propiciar distorções com afetação.

Ao fim, vencido neste ponto o ministro Gilmar Mendes, o acórdão da ADI n. 4.167 dispôs o seguinte:

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.

Por fim, quanto ao risco de desequilíbrio orçamentário (art. 169, CF), o ministro Joaquim Barbosa entendeu que não é possível em caráter geral e abstrato presumir a falta de recursos. Além disso, eventuais insuficiências poderiam ser cobertas por recursos do Fundeb, que incluiriam recursos das contribuições sociais destinadas à educação (como o salário-educação). Não há maiores explicações do ministro sobre como esse arranjo seria efetuado.

Quanto à questão federativa, entendeu que os estados-membros fazem parte da vontade política da União, representados no Senado e na Câmara dos Deputados. Na visão do STF, os demais entes federados convergiram suas vontades à aparente limitação prática de suas escolhas no campo dos serviços educacionais.

Dez anos depois, em 2021, o STF julgou outro pedido de inconstitucionalidade sobre a Lei do Piso (ADI n. 4.848). Desta vez, o dispositivo legal questionado pelos governadores foi o parágrafo único do artigo 5º da Lei 11.738/2008, que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica. O pedido também foi julgado improcedente, afirmando-se a constitucionalidade da forma de atualização do piso. Nenhum argumento novo foi apresentado quanto à diferença entre remuneração e vencimento e seu impacto a depender da forma de organização da carreira nas redes.

Quanto ao efeito cascata das atualizações, o STF entendeu que o piso salarial tem os critérios de cálculo da atualização estabelecidos na própria Lei 11.738/2008, sendo fixado um valor mínimo que pode ser ampliado conforme a realidade de cada ente. Os atos normativos do Ministério da Educação apenas delimitariam os parâmetros para adequação das legislações locais à legislação federal e à Constituição Federal. Afirmou que a atualização anual realizada pelo MEC não cria vinculação automática da remuneração dos servidores, havendo espaço para a legislação local disciplinar a matéria, desde que mantidos os parâmetros mínimos de remuneração:

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 4.167, 2011, p. 18).

Assim como fez na primeira ADI, o STF reiterou que a existência do Fundeb garante que os Estados-membros que não possuam recursos para atingir o piso estabelecido recebam repasses para atingi-lo, inexistindo imposição que comprometa os orçamentos dos entes federativos. Novamente, não houve aprofundamento quanto aos mecanismos concretos pelos quais se daria essa complementação.

As controvérsias crescentes neste tema (principalmente considerando a judicialização por municípios apresentada neste relatório) demonstraram que a posição do STF nas ADIs n. 4.167 e 4.848 não pacificou o entendimento nacional quanto ao tema, especialmente porque não aprofundou nas condições necessárias para que os entes federados acessem eventuais complementações de recursos pela União.

O principal argumento para o afastamento das teses levadas pelos governadores ao STF parece ser exatamente a possibilidade de complementação da União aos entes incapazes de atingir o piso. Contudo, como vimos no tópico 01 deste relatório, essa possibilidade, que já era bastante restrita, ficou ainda mais incerta com

a nova regulamentação do Fundeb, a qual, inclusive, já estava em vigor quando do julgamento da ADI n. 4.848 pelo STF, em 2021.

A divergência entre os ministros, o caráter abstrato dos argumentos (não tratavam de um ente federado em específico) e a permanente discussão de questões ligadas à aplicação do piso, resultou num cenário em que permanece a propositura de processos judiciais, individuais e coletivos, nos tribunais locais, alguns deles levando a matéria de volta ao próprio STF, por exemplo na forma de Recursos Extraordinários (RE).

Como demonstramos no primeiro relatório de pesquisa, por muito tempo o STF considerou que tais situações, que discutem a aplicação do piso em casos concretos, não seriam de sua competência. Recentemente, contudo, observamos que esse cenário pode mudar.

No RE n. 1.326.541 (Tema 1218) de relatoria do ministro Zanin, discute-se, à luz dos artigos 2º, 18, 37, X e XIII, e 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal, a constitucionalidade de decisão do Tribunal de Justiça de SP que concedeu a equiparação do salário-base do professor da educação básica do Estado ao piso nacional da categoria, com incidência escalonada nas diversas faixas, níveis e classes.

Percebemos que este caso, que trata do “efeito cascata” do reajuste do salário-base estadual para as distintas faixas, níveis e classes do magistério, tem conteúdo similar aos outros casos em que o STF entendeu não haver repercussão geral, deixando de julgar os casos por considerá-los competência exclusiva dos tribunais locais. No RE em questão, este entendimento, por maioria de votos, foi alterado. Isso significa que o STF vai julgar a questão concreta e emitir uma decisão que valerá para casos semelhantes.

O mesmo contexto foi identificado no STJ (vide detalhamento no Relatório I). Neste tribunal, até recentemente aplicou-se o Tema Repetitivo 911 que tem como caso referência o Recurso Especial n. 1.426.210/RS. Esse recurso trata da possibilidade de repercussão automática do piso salarial sobre as classes e níveis mais elevados da carreira, assim como sobre as vantagens temporais, adicionais e gratificações, independentemente de lei estadual específica, mesmo para professores que já auferem vencimentos acima do piso nacional. O Tema Repetitivo²³ 911 do STJ, originado neste julgamento afirma que:

23 Um “Tema” é uma tese fixada pelo Tribunal, que depois será utilizada para julgamento de outros casos semelhantes.

A Lei n. 11.738/2008, em seu art. 2º, § 1º, ordena que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação do vencimento básico em valor inferior, **não havendo determinação de incidência automática em toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, o que somente ocorrerá se estas determinações estiverem previstas nas legislações locais**²⁴.

Portanto, de acordo com o Tema 911, não há efeito cascata automático do piso salarial docente sobre outros níveis da carreira e verbas adicionais. No entanto, esta incidência pode ocorrer, a depender do que prevê a legislação local, matéria que, por sua vez, não era analisada pelo STJ, deixando as decisões para os tribunais locais.

Mais recentemente, contudo, o Tema 911 foi sobrestado no STJ em razão da decisão que será tomada pelo STF neste mesmo tema²⁵. Com isso, a matéria está, neste momento, em espera e aguarda o julgamento do STF²⁶.

Por fim, outro tipo de ação levada ao STF neste tema são as Suspensões de Segurança (SS) e Suspensões de Liminar (SL). Trata-se de pedidos interpostos por entes federativos contra decisões de Tribunais de Justiça locais (TJs). Estados e municípios alegam que as determinações dos TJs poderiam impactar no orçamento local e utilizaram esses instrumentos judiciais específicos para reverter as decisões em razão do potencial grave de dano. Também abordamos essas ações no Relatório I desta pesquisa. Destacamos novamente aqui os casos de São Paulo e do Pará, pois demonstram esse retorno da matéria ao STF por meio de casos concretos.

A SL 1.149/SP foi decidida pelo STF em abril de 2018. O Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo ajuizou Ação Civil Pública para pleitear o reajuste do salário do magistério estadual, adequá-lo ao piso salarial nacional, além de garantir reflexos para toda a carreira. O Sindicato também questionou a validade do Decreto Estadual n. 62.500/2017, que criou o abono pecuniário, uma espécie de verba para garantir incremento salarial. A ação foi julgada procedente pelo TJ/SP. Em 30.6.2017, o Tribunal paulista determinou o reajuste do salário-base inicial dos integrantes do quadro do magistério do estado de São Paulo, incorporando ao salário-base o abono estabelecido no Decreto n. 42.500/17, com repercussão na carreira e nas demais vantagens incorporáveis, no patamar do piso salarial nacional vigente.

24 Disponível em: [TEMA 911 STJ](#).

25 Decisão da vice-presidência do STJ de 3/2/2023, conforme disponível em: [link](#).

26 Disponível em: [Tema 1218 – STF](#).

Sem sucesso quando buscou suspender os efeitos da decisão no TJ/SP, o estado de SP recorreu ao STF em 06 de março de 2018, alegando “*risco de verdadeiro colapso nas finanças públicas*”, com

[...] *acréscimo de 1,6 bilhão nos gastos de pessoal do Estado, elevando o valor total da despesa com pessoal para aproximadamente R\$ 72,0 bilhões, o equivalente a 46,73% da receita corrente líquida, ultrapassando os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (SL 1.149/SP, 2018, p. 02).*

A presidente do STF à época, ministra Carmen Lúcia, deferiu a medida cautelar pleiteada pelo estado paulista, acatando o argumento de impacto orçamentário. A ministra demonstrou preocupação (i) com o “efeito cascata” gerado pela decisão, a repercutir em toda a classe do magistério, e (ii) com a possibilidade de o reajuste, que acontece anualmente por determinação da União, afetar a capacidade financeira de estados e municípios. Segundo a ministra Carmen Lúcia afirmou na decisão cautelar favorável ao estado de SP:

[...] a determinação de incidência do percentual de reajuste do piso nacional do magistério a toda a categoria profissional parece fundar-se na necessidade de preservar a isonomia entre os integrantes das demais classes, níveis e faixas da carreira do magistério público estadual, o que esbarra na Súmula Vinculante n. 37 deste Supremo Tribunal²⁷ (**SS 1149 SP/MC, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 13 abr. 2018, p. 16, disponível no [link](#)**).

Os demais ministros do STF, quando do julgamento pelo tribunal pleno, confirmaram a cautelar concedida. O estado de São Paulo foi vitorioso na demanda.

Na SS 5236/PA, o pedido foi bastante similar ao de São Paulo. A ação também se originou em demanda do sindicato de professores local, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará, que obteve decisão favorável do TJ/PA em 24/08/2016 determinando

[...] *imediato pagamento do piso salarial nacional, regularmente previsto na Lei Federal nº. 11.738/2008, atualizado pelo Ministério da Educação para o ano de 2016 no valor de R\$2.135, 64 (dois mil, cento e trinta e cinco reais e sessenta e quatro centavos), aos profissionais do Magistério Público da Educação Básica do Estado do Pará (Suspensão de Segurança 5.236/PA, 2016, p. 04).*

O estado do Pará, em sua defesa, alegou que a ADI n. 4.167 (na qual o STF julgou a constitucionalidade do piso do magistério) não determinou aos entes públicos subnacionais que usassem necessária e invariavelmente o vencimento-base como piso nacional. Para o estado do Pará, à luz da ADI, o piso deve ser o valor diretamen-

27 Súmula Vinculante n. 37: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia”.

te relacionado ao serviço prestado, ou seja, um mínimo valor devido como contraprestação pecuniária, a quem integra o magistério, seja via vencimento básico ou outras verbas.

Para mover uma Suspensão de Segurança, assim como o estado paulista, o Pará argumentou que a decisão do TJ/PA poderia comprometer o orçamento, na ordem de quase R\$ 400 milhões, além de aumentar o percentual de gastos com pessoal, de 44,90% para 49,61%, “[...] *ultrapassando o limite prudencial e limite legal impostos pela LRF*” (SS 5526 MC/PA, 2016, fl.8).

Em sua decisão, proferida em junho de 2018, a ministra Carmen Lúcia deferiu a suspensão da segurança pleiteada, ao reconhecer a alegação de grave lesão à economia pública do Pará.

A ministra afirmou que o art. 5º, da Lei n. 11.738/2008, que trata do reajuste anual do piso do magistério, não seria capaz de impor a revisão do valor pago pelo Pará, haja vista que superior ao piso nacional, se considerada a soma do vencimento básico com a gratificação de escolaridade. Do contrário, haveria “*contrariedade ao pacto federativo, pela imposição da União de índice de reajuste geral do magistério estadual, cujo regime jurídico está sujeito à iniciativa legislativa do chefe do Executivo local*” (SS 5526 MC/PA, 2016, fl. 14).

A decisão cautelar foi confirmada pelo plenário do STF, no mesmo sentido da decisão anterior, destacando-se os impactos sobre os limites prudenciais de despesas com funcionalismo público, conforme Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, observa-se que os dois estados recorreram ao STF contra decisões que impactam todos os membros do magistério público estadual, priorizando-se argumentos acerca do impacto orçamentário potencialmente gerado pelas decisões dos tribunais locais. Os estados se esforçaram em trazer dados contábeis atualizados que demonstram a impossibilidade de se aplicar a interpretação conferida pelo judiciário local.

Nas Suspensões de Segurança e Suspensões de Liminar, como o STF, em tese, não avalia o mérito, os argumentos se concentraram na impossibilidade financeira e no grave impacto no orçamento e na Responsabilidade Fiscal dos Estados. É o caso da alegação de que as decisões, além de impactarem o orçamento, são capazes de violar a LRF, uma vez que o reajuste salarial resulta na superação do limite prudencial, que coloca percentual máximo de despesas com funcionalismo público.

Em alguma medida, as decisões na SS e na SL contradizem as decisões em ADIs. Isso porque, em um primeiro momento, em sede de controle abstrato (ADI), o STF decidiu que, para o cálculo do Piso Salarial, a Legislação Federal teria considerado como base o vencimento dos professores, e não sua remuneração global e que, na eventual incapacidade financeira de os entes arcarem com o piso, poderiam acessar complementação federal para este fim.

Já em sede de SS e SL, o STF decidiu em favor dos dois estados, acatando principalmente o argumento apresentado pelas partes referente à incapacidade financeira para pagamento do piso, sem mencionar a possibilidade de complementação da União. Adicionalmente, os ministros abriram exceções à definição do que é ou não considerado como vencimento para fins do cálculo do piso salarial.

O julgamento do RE, cuja repercussão geral foi reconhecida, pode vir a uniformizar o entendimento da Corte sobre esses temas. Será interessante conferir se o STF vai voltar aos argumentos base das ADIs para verificar se, na prática, eles resolvem ou não os conflitos concretos que estão chegando ao judiciário.

Conclusões

Os principais achados deste relatório podem ser resumidos da seguinte forma:

- 1.** Quando os entes federados levam ao STF suas dificuldades quanto à Lei do Piso, o principal argumento para a constitucionalidade da lei e dos mecanismos atuais de reajuste é a possibilidade de complementação federal. No primeiro relatório vimos, inclusive, que a ausência de previsão semelhante motivou intervenção direta do STF nas previsões da Lei do Piso da enfermagem.
- 2.** Contudo, ao examinar a legislação, sobretudo após mudança do Fundeb, concluímos que não há mais previsão orçamentária para a complementação. Além disso, as respostas aos nossos pedidos de acesso à informação parecem confirmar a dificuldade prática de se viabilizar qualquer complementação. O MEC chega a dizer que seria inconstitucional a transferência para fins de integralização de gastos com pessoal.
- 3.** Na justiça federal, a judicialização de demandas contra a União, movidas por municípios, encontra respostas muito diferentes em cada TRF, o que nos leva a concluir que, a despeito de haver um piso nacional, com atualização determinada por portaria federal, sua aplicação tem sido flexibilizada por alguns tribunais, levando a uma aplicação não uniforme no território nacional, com prevalência de liminares de primeira instância, ou seja, a questão vem sendo regulada de maneira provisória e não uniforme.
- 4.** Casos concretos que chegam ao STF e STJ e que, historicamente, não eram apreciados por serem consideradas questões de competência local, podem levar a novas mudanças de entendimento. Houve recente reconhecimento de repercussão geral em RE pelo STF, decisões em SS e SL acatando a demonstração de estados quanto à impossibilidade de arcar com os reajustes, além de nova ADI, questionando exatamente essa insegurança jurídica no tema.
- 5.** O momento é de criar mecanismos de concretização da previsão sobre complementação na Lei do Piso, em meio às discussões em andamento no MEC sobre novas formas de atualização do valor anual.

Referências

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. **O FUNDEB NA PRÁTICA**: Uma análise jurídica dos desafios para a implementação de políticas públicas no Brasil. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

Anexo 1 - Pedidos de acesso à informação ao FNDE e ao MEC sobre complementação federal para o piso

A pesquisa fez, via Lei de Acesso à Informação, uma série de pedidos de acesso à informação, ao FNDE e ao MEC, para saber de eventuais demandas de municípios ou estados visando à complementação do valor do Fundeb para integralização do salário do magistério e garantia do piso.

Nota-se que nenhum dos órgãos respondeu diretamente ao pedido realizado, afirmando-se que não possuíam os dados. Foram necessários vários recursos ou redirecionamento da petição, no caso do FNDE para o MEC, para obtermos alguma resposta. No caso do MEC, a secretaria respondente chega a mencionar que sequer houve previsão orçamentária para complementação.

Relatamos aqui a resposta final obtida:

Em atenção ao Recurso em 1ª Instância interposto, esta Secretaria de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino, enquanto área técnica, manifesta-se conforme segue: Como informado anteriormente, a transferência de recursos da União para os entes subnacionais que declarem não ter capacidade de arcar com o piso, para além das complementações que estão estabelecidas no escopo da legislação do Fundeb não é passível de verificação e previsão orçamentária prévia, indo contra o que está estabelecido nos Art. 165 e Art. 166 da CF/88, que tratam do orçamento e seus instrumentos de planejamento; além disso, a transferência de recursos da União para despesas de pessoal dos entes subnacionais sugere ser inconstitucional, pois fere a vedação estabelecida no inciso X, Art. 167 da CF/88. O MEC não possui o dado quantificado para os anos da atual gestão. Não há uma Portaria específica que trate do reajuste do PSPN, para o ano de 2020. O reajuste de 12,84%, mencionado na informação veiculada, trata-se do cálculo da diferença entre o Valor Aluno Ano (VAA), de 2018 e 2019. Esse cálculo determinou o percentual de reajuste do PSPN para o ano de 2020, conforme estabelecido no parágrafo único do artigo 5º da Lei 11.738/2008. Destacamos que a valorização dos profissionais da educação, bem como a estruturação de diretrizes da carreira do magistério público da educação básica são temas de suma importância para este governo. O tema está em pauta tanto no atual Fórum Permanente para Acompanhamento da Implementação da Política do Piso salarial Nacional, instituído pela Portaria n.º 1086/2023, bem como no escopo dos trabalhos de elaboração do Plano Nacional de Educação 2024-2034. Atenciosamente, Chefe de Gabinete da Secretaria de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino (Pedido de Acesso à Informação n. 23546.017289/2024-10, 2024).

Embora não tenha sido possível obter os dados da forma solicitada aos órgãos, as respostas parecem ir ao encontro da hipótese da pesquisa de que a complementação federal, apesar de ser fundamento para as decisões do STF nos julga-

mentos da Lei do Piso, não é algo verificável na prática, seja pela ausência de previsão orçamentária, seja pela ausência de critérios e procedimentos específicos para demonstração de incapacidade financeira dos entes, tal qual prevê a Lei n. 11.738/2008.